Evaluación del apoyo de la cooperación holandesa al desarrollo de capacidades – Estudios de caso basados en evidencia

Versión 240410

El apoyo de NCEA al fortalecimiento del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Guatemala

Maria José Iturbide y Luis Samandú

Abril 2010

Indice

Introducción 4

1. El Sistema de EIA en Guatemala 6
1.1 Breve historia de la introducción de EIA en Guatemala 6
1.2 Contexto institucional ambiental 8
1.2.1 Sector público 8
1.2.2 Sector privado 9
1.2.3 Sociedad civil 10
1.3 Estrategias ambientales 12
1.3.1 Estrategia ambiental del MARN 12
1.3.2 Estrategias ambientales de otros sectores involucrados en el Sistema 13
1.4 Descripción del Sistema EIA 14
1.4.1 El marco legal EIA 14
1.4.2 Descripción del proceso de EIA 16
1.4.3 Unidad análisis: el sistema como asociación colaborativa 19
1.4.4 El mapa de actores en el Sistema EIA 21
1.5. Estrategia de desarrollo de capacidades 24
1.5.1 Noción y estrategias de los sectores interesados del Sistema sobre el desarrollo de capacidades 24
1.5.2 Apoyo institucional desde la cooperación externa al sistema EIA 25

2. Contexto: factores externos 27
2.1 Interrelación de intereses económicos, sociales y políticos 27
2.2 Contexto internacional 28

3. Cambios que han tenido lugar en las capacidades del sistema 31
3.1 Capacidad para actuar y cumplir compromisos 32
3.2 Capacidad para alcanzar objetivos de desarrollo 36
3.3 Capacidad para relacionarse 41
3.4 Capacidad de adaptación y auto renovación 45
3.5 Capacidad de mantener coherencia 46

4. Alcance de objetivo de Evaluación Impacto Ambiental 49
4.1 Cambios en las capacidades del sistema y sus efectos sobre el alcance de objetivos de desarrollo 49
4.1.1 Cambios en resultados e efectos 49
4.2 Casos de aplicación del proceso EIA 53

4.2.1 Caso 1: Parque Nacional Laguna Lachúa (PNLL) y construcción de carretera 53
4.2.2 Caso 2: Licencia de exploración y explotación minera 56
4.2.3 Caso 3: Infraestructura Urbana en la ciudad de Guatemala 60
4.3 Valoración comparativa de los casos EIA 62

5. Contribución de UICN/NCEA 64
5.1 Proyecto Fortalecimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica (2001-2003) 64
5.2 Proyecto Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica. Una herramienta para el desarrollo sostenible (2006-2008) 67
5.3 Proyecto Fortalecimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en Guatemala (2005 - 2008) 69
5.4. Analisis de la efectividad de la intervención de IUCN/ NCEA en el fortalecimiento del Sistema ... 71

6. Análisis crítico y conclusiones: 76
6.1 Identificación de la cadena insumos/resultados / efectos 76
6.2. La efectividad de la intervención de NCEA/UICN 80
6.2.1. Capacidad desarrollada como proceso endógeno 80
6.2.2. Rol y efectividad de NCEA/ IUCN para apoyar el desarrollo de capacidades como proceso endógeno. 83
6.3. Lecciones aprendidas 84

7 Metodología 88
7.1 Recolección de información 88
7.2 Aspectos metodológicos 89

Introducción

Una preocupación central de la cooperación internacional en los últimos años ha sido la cuestión del desarrollo de capacidades en los países contrapartes del apoyo, en la perspectiva de generar condiciones de sostenibilidad para los cambios que se logran con una diversidad de proyectos y programas de desarrollo. Capacidades que deben ser apropiadas en procesos endógenos que las conviertan en insumos permanentes, actualizados y generadores de cambios hacia el desarrollo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, a través de su Departamento de Evaluación, ha querido conocer el alcance logrado por un conjunto de ONG holandesas, trabajando en diferentes terrenos del desarrollo, en el fortalecimiento de capacidades de sus contrapartes en diversos países. En el caso de Guatemala, una de las ONG escogidas ha sido la Comisión Holandesa de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante denominada por su sigla en inglés: NCEA), organismo especializado en la asesoría de entidades gubernamentales encargadas de la evaluación ambiental a nivel del gobierno nacional, provincial o local. En Centroamérica, NCEA ha jugado un importante papel, tanto a nivel regional como nacional, a lo largo de la última década.

Los Términos de Referencia del estudio se plantearon cuatro preguntas fundamentales:

1. ¿Qué cambios han ocurrido en la capacidad de contrapartes de NCEA que contribuyen al fortalecimiento de sistemas nacionales de evaluación ambiental?
2. ¿Qué efectos han tenido dichos cambios en el logro de los objetivos de desarrollo planteados por las contrapartes?
3. ¿Cuán efectivo ha sido el apoyo de NCEA en el fortalecimiento de capacidades de organizaciones contrapartes?
4. ¿Qué factores explican el nivel de efectividad alcanzado por las intervenciones de NCEA? ¿Qué lecciones pueden ser extraídas de estos factores?

A estas preguntas centrales se agregaron algunas cuestiones específicas que requerían ser revisadas:

- ¿En qué medida el cambiante contexto político jugó un papel significativo en la organización contraparte?
- ¿En qué medida el contexto internacional en el que se mueven las contrapartes ha sido un factor en los cambios operados?
- ¿Los cambios en la normativa legal y marcos de regulación, fueron un efecto de la intervención de NCEA?
- ¿La participación de otros sectores interesados en el Sistema de Evaluación Ambiental, jugó un papel en el mejoramiento de resultados y efectos del Sistema?
- ¿Se aprovechó la potencialidad de la relación entre los diferentes sectores interesados, para hacer más efectivo el fortalecimiento de capacidades?

En este sentido, el análisis buscó captar el proceso de desarrollo de capacidades que tuvo lugar a partir de la intervención de NCEA, expresado en los cambios que hoy el sistema manifiesta en la cadena entre insumos, resultados y efectos.

El estudio se realizó en diferentes momentos entre diciembre 2009 y abril 2010. Iniciándose como lo planteaba la metodología con una fase de calibración de los instrumentos de investigación con diversos sectores interesados locales, con el objeto de obtener la lectura de los mismos actores locales con respecto a procesos y resultados de fortalecimiento de capacidades en evaluación de impacto ambiental.

Durante el mes de febrero y marzo se llevó a cabo un programa de entrevistas con actores relacionados al sistema, tanto del sector gubernamental como de sociedad civil y sector privado, además de analizar una nutrida base documental.

La versión anterior de este informe fue revisada por parte del Departamento de Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, NCEA y UICN, organismo que ha tenido a cargo la ejecución de los proyectos en el proceso de fortalecimiento de los sistemas de EIA en Centroamérica.

El estudio ha sido coordinado por Bert Lof de ETC Foundation, el trabajo de campo y el informe resultante ha estado cargo de dos consultores locales, María José Iturbide y Luis Samandú.

1. El Sistema de EIA en Guatemala

1.1 Breve historia de la introducción de EIA en Guatemala

El Sistema de EIA en Guatemala se inicia en 1986, fundamentado en la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y mediante el Decreto 68-86 que creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). El artículo 8 de dicha ley establece que: *"… para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del Medio Ambiente".*

A partir de esta fecha, el país ha ido evolucionando en cuanto a un marco político-legal acorde a las necesidades existentes de momento. El Cuadro 1 muestra una cronología de las políticas e instrumentos ambientales.

Cuadro1. Principales políticas ambientales e instrumentos para su implementación

Año	Política o instrumento
1985	Constitución Política de la República de Guatemala
1986	*Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86*
1989	Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89
1994-96	Acuerdos de Paz; Firma de la Paz Firme y Duradera *Ley Forestal,* Decreto 101-96
1997	Programa Forestal Nacional
1999	Comisión Nacional de Agricultura Ecológica; Política Agraria de Guatemala; Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas; Política Forestal de Guatemala; Política Nacional de Biodiversidad
2000	Agenda Estratégica Nacional de Ambiente y Recursos Naturales 2000-2004, Comisión de Plaguicidas del MSPAS, Políticas Culturales y Deportivas de la Nación
2001	Política de Desarrollo Social y Población; Política Nacional para la Industrialización del País; SIPECIF; Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía (PROANDYS)
2003	Agenda Nacional Forestal, Comisión Multisectorial de Coordinación y Apoyo para el Manejo de los Desechos Sólidos Hospitalarios; Política Marco de la Gestión Ambiental; Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental; Programa Nacional de Cambio Climático
2002	Comité de Orientación y Asesoría de la Biodiversidad (CONADIBIO)
2004	Comisión Nacional de Agua; Estrategia Gubernamental Ambiental Guate Verde 2004-2008; Plan Nacional de Desarrollo Cultural a Largo Plazo; Política de Co-administración en Áreas Protegidas; Política Nacional de Educación Ambiental; Programa Nacional de Vigilancia de Calidad de Agua para Consumo Humano
2005	Comisión Presidencial Reverdecer Guatemala; Plan Nacional de Desarrollo Cultural a Largo Plazo; Política de Desarrollo Rural; Política Nacional de Humedales; Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición; Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos
2006	Estrategia y Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; Política de Desarrollo Rural Integral
2007	Plan de Manejo del Lago de Atitlán; Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales; Política de Producción más Limpia para Guatemala; Política Energética y Minera *Reglamento de Evaluación, control y seguimiento ambiental (431-2007)*
2008	Agenda ambiental a partir de la perspectiva de los pueblos indígenas; Estrategia Nacional de Manejo y Conservación de Tierras Comunales; Estrategia para Reducir el Uso de Sustancias Agotadoras del Ozono;

	Estrategia para la Conservación del Manatí; Gabinete Específico del Agua; Gabinete Socioambiental; *Plan Estratégico Institucional del MARN 2008-2012*; Plan de Seguridad en Áreas Protegidas; Política Agropecuaria 2008-2012;
2009	Declaración de Antigua para el Manejo Sostenible de Tierras; Programa de Control y Monitoreo de Contaminantes Microbiológicos, Substancias Químicas y Características Físicas del Agua, Política Nacional al Cambio Climático (en elaboración), Política para el Manejo Integral de la Zona Marino Costera de Guatemala (borrador)

En el año 2002 por medio del decreto 90-2000 se crea el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y su modificación mediante el Decreto 91-2000 a lo cual se trasladan las funciones que anteriormente competían a la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la CONAMA. El MARN se establece como la autoridad máxima en materia ambiental del país.

A pesar de que se trabajó durante los años del 1986 al año 2003 sobre directrices que dan vida al requerimiento de EIA no se contó con un reglamento de EIA por 17 años, hasta que el 27 de enero del año 2003 se aprueba el Acuerdo Gubernativo 23-2003, después de un proceso analizado en el capítulo 3 de este informe, que da vida al Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (RECSA), el cual conocerá una importante reforma cuatro años más tarde según el Acuerdo Gubernativo 431-2007, el cual tiene vigencia hasta la actualidad.

El RECSA define con precisión las funciones de las tres Direcciones que conforman el Sistema de Gestión Ambiental. La Dirección General de Gestión Ambiental (DIGARN) que tiene a su cargo la rectoría del sistema. Dentro de sus funciones sustantivas, la DIGARN tiene: a) definir el sistema de evaluación ambiental, desarrollarlo y resolver los EIA´s, b) elaborar proyectos de reglamentos para la emisión de las licencias ambientales que le corresponden según la ley, c) Emitir las licencias ambientales que, de acuerdo con la ley le competen, d) Definir, desarrollar e implementar el sistema de monitoreo y evaluaciones de las acciones ambientales. La Dirección General de Coordinación Nacional (DIGCN) cumple funciones de apoyo a la DIGARN a través de las delegaciones, siendo sus principales funciones: a) coordinar con la DIGARN la recepción, revisión, análisis, inspección de instrumentos de evaluación de impacto ambiental; b) a través de la Delegaciones coordinar la evaluación ambiental de proyectos en territorios compartidos por varios municipios. La Dirección General de Cumplimiento Legal (DIGCL), encargada de velar porque se cumplan las leyes ambientales, verificación de infracciones que son denunciadas y realizar el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones

En la actualidad la toma de decisiones en aspectos de análisis de los instrumentos de evaluación ambiental como los Estudios de EIA en Guatemala puede considerarse desconcentrada, ya que en ella participan tanto la DIGARN como la Dirección de Coordinación Nacional por medio de sus delegaciones, aunque la toma de decisión final corresponde a la DIGARN.

1.2 Contexto institucional ambiental

La gestión ambiental en Guatemala es abordada por diferentes actores, cada uno con diferentes funciones, intereses y áreas geográficas de acción; que, cuando hay intereses en común, se vinculan y conforman un solo sector ambiental. Sin embargo en ocasiones existen traslapes, diferencias y limitantes que dificultan la ejecución de acciones conjuntas o crean conflictos de intereses. Estos actores pertenecen al sector público integrado por los tres poderes del Estado y los gobiernos locales; el sector privado que se ve representado por la sociedad civil organizada (empresarios y organizaciones de diferentes tipos), el sector académico y la cooperación internacional.

1.2.1 Sector público

Poder ejecutivo
El mando superior en el Poder ejecutivo lo tiene la Presidencia y la Vicepresidencia de la República siendo ellos las máximas autoridades en cualquier tema, sin embargo se dan funciones especificas para los diversos temas y para el caso del tema ambiental la institución rectora del tema es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) según lo manda el Decreto Legislativo 68-86 y el Decreto que crea esta institución (90-2000). Le corresponde proteger los sistemas naturales que desarrollen y den sustento a la vida en todas sus manifestaciones. Dentro de la estructura orgánica del MARN está la DIGARN, la DIGCN y la DIGCL explicadas en el inciso anterior y que son las que mayor relación tienen al sistema EIA. Estas Direcciones Generales se complementan con las 22 delegaciones departamentales que tiene el MARN a cargo de la DIGCN y quienes en algunos casos resuelven las solicitudes de los instrumentos ambientales (esto se explicara más adelante).

Existen otros ministerios que de alguna manera también se vinculan con el sistema EIA, cuando el proyecto o actividad se relaciona con sus funciones especificas, estos son: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Ministerio de Gobernación, Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Cada uno de esta instituciones cuenta con su propia jerarquía interna para atender problemas o aspectos relativos al ambiente y los recursos naturales y también para cumplir con acuerdos internacionales que requieren atención especial. En algunos ministerios, la elaboración de políticas internas o planes estratégicos, así como la existencia de proyectos de mediano y largo plazo que cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, ha permitido la continuidad de acciones en algunos temas. En el Anexo 1 se resume las instituciones ministeriales relacionadas al tema ambiental.

Existen otras dependencias que tienen directrices establecidas y dependen directamente de la Presidencia o Vicepresidencia de la República, estas son: Autoridades de cuenca quienes constituyen una plataforma en donde se reuniones varias dependencias del estado, poder local, la academia en algunos casos y la sociedad civil para discutir diversos temas entre los cuales

sobresale el tema ambiental. También está la Secretaria de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República, y por último el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) quien tiene a su cargo el manejo y administración de áreas protegidas del país y por consiguiente es quien opina sobre los proyectos, obras e industrias que se realizan dentro de éstas áreas, las cuales para ser aprobadas deben de enmarcarse dentro de lo establecido en los Planes maestros de cada área protegida (cuando el área protegida tiene elaborado y aprobado su plan maestro).

Gobiernos locales.

La administración pública local de Guatemala está descentralizada en municipios regidos por el Código Municipal (Decreto 12-2002), el cual incluye articulado favorable para la atención del tema ambiental. En su artículo 36, establece con carácter de obligatorio una serie de Comisiones, entre la que se encuentra la de Ambiente y Recursos Naturales, que con respecto al impacto ambiental coordinará acciones con las Delegaciones del MARN. En el capítulo referido a participación ciudadana, el artículo 60 dispone la realización de "consulta de vecinos", para temas de trascendencia para los habitantes del municipio. En este y otros artículos se han basado diferentes comunidades para organizar consultas en relación con la explotación minera y otros mega proyectos.

Por otra parte, la Ley de Consejos de de Desarrollo Urbano y Rural define un encadenamiento de Consejos formados por diversos sectores de sociedad civil y gobierno, que vinculan los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional, en función de una planificación democrática del desarrollo, definiendo políticas, programas y `proyectos en tal sentido. Como se verá más adelante, para el sistema de EIA son de mucha importancia los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), que deben expedirse sobre el impacto de proyectos en sus comunidades, los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), espacios en los que se definen planes y proyectos de desarrollo.

1.2.2 Sector privado

Actualmente el sector privado (industrias, empresas) se han ido acoplando a las medidas ambientales que cada vez son más exigentes tanto a nivel nacional como internacional. En ese sentido, este sector, tanto a nivel individual como a nivel de cámaras o gremiales, se han organizado para incorporar unidades o departamentos ambientales que los ayuden al complimiento de sus compromisos.

Un ejemplo es la Cámara de Industria de Guatemala (CIG) la cual es una organización ligada al desarrollo económico del país a través de distintas actividades industriales y que aglomera más de 38 gremios. Debido a las múltiples y diversas actividades que cada uno de los agremiados posee, la CIG ha implementado dentro de sus oficinas administrativas una Unidad

de Políticas y Estándares Ambientales quien se encarga de dar el apoyo técnico ambiental a cualquier gremio que se le solicite. Parte del apoyo consiste en seleccionar al consultor que elabore algún instrumento ambiental para la realización de un proyecto o actividad.

Dentro de sus componentes ambientales y como parte de los compromisos del DRCAFTA, la CIG posee dentro de sus oficinas la sede del Centro de Producción Más Limpia (CP+L) que tiene como objetivo apoyar a los agremiados para que sean más eficientes en sus procesos de producción sobre todo en lo que se refiere al medio ambiente (desechos, ahorro de energía, ahorro de papel, reciclar entre algunos ejemplos).

Otra plataforma similar a la anterior es la del Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF), constituida en el año 1961.

Estas entidades agrupan a más de 10 Asociaciones, 120 Comités gremiales, representativos de más de 100 mil empresarios de los cuales el 75% pertenecen a la pequeña y mediana empresa. En ese sentido, estas entidades han logrado ocupar espacios importantes en comisiones gubernamentales incidiendo en políticas y decisiones gubernamentales.

1.2.3 Sociedad civil

Como “sociedad civil” en este estudio se ha procurado priorizar tres sectores: ONG ambientalistas, movimientos ambientales y organizaciones comunitarias.

Organizaciones no gubernamentales (ONG)
Las ONG´s ambientalistas juegan un papel importante en el Sistema EIA en dos direcciones. Por una parte, un grupo de estas ONG ha desarrollado buena capacidad para la incidencia en políticas públicas y la auditoría ambiental, por lo cual juegan un importante papel de denuncia y seguimiento de actividades que afectan el medio ambiente; participan en espacios en los que se discuten propuestas y políticas, por ejemplo en la actualidad algunas de ellas participan en el grupo de trabajo que está preparando la reforma a la Ley de Minería. Por la otra, algunas de estas ONG actúan como co-adminstradoras de áreas protegidas, en tanto tales emiten opinión sobre la realización de proyectos por lo que son considerados como parte del proceso de consulta pública. Si bien es cierto, estas ONGs deben basar su opinión sobre los planes maestros que tienen algunas áreas protegidas, pueden también orientarse mediante los impactos posibles que los proyectos pueden ocasionar.

ASOREMA que es la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente creada en 1995, y que ha logrado posicionarse en el ambiente gubernamental, ocupando puestos en diversas Juntas Directivas como lo es el de CONAP, INAB, Fideicomiso para la Conservación de Guatemala (FCG) y otros más. También trabaja estrechamente en alianza con la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN); las Universidades del país e instituciones de investigación representados en diversos plataformas, organizaciones comunales, así como las organizaciones mayas, asociaciones de

productores y profesionales relacionados con el medio ambiente a nivel nacional y regional y con la Cooperación Internacional.

Como ejemplo de algunas ONG asociadas a ASOREMA están:

- Centro de Acción Legal y Social (CALAS), organización que se ha caracterizado por denunciar delitos ambientales de mega proyectos tanto de inversión internacional como de fondos nacionales, sobre todo en áreas protegidas. En la actualidad, CALAS ha presentado un recurso de amparo en contra del Ministro de Energía y Minas, por la prórroga del contrato de explotación petrolera por parte de una firma francesa en el Parque Nacional Laguna del Tigre (El Periódico 070410).
- Madreselva, es un un colectivo ecologista de activistas comprometidos con la defensa de la naturaleza desde una perspectiva política y social. Acompaña a poblaciones que asumen la posición de defensa de recursos naturales o de resistencia de proyectos y actividades que atentan contra el equilibrio y los procesos ecológicos.

En cuanto a las ONG que co-administran áreas protegidas se pueden destacar:

- Fundación Defensores de la Naturaleza: Organización que coadministra 5 áreas protegidas: Parque Nacional Sierra del Lacandón (Peten), Refugio de Vida Silvestre Bocas del Polochic (Izabal), Reserva de Biosfera Sierra de las Minas, Valle Seco del Motagua y Parque Nacional Naciones Unidas (Amatitlan). Forma parte de juntas directivas como es la de CONAP e INAB.
- Fundaeco: Coadministradora de áreas protegidas como Rio Sarstún (Izabal), Cerro San Gil (Izabal).

Movimientos ambientalistas

Estas son organizaciones que surgen alrededor de la reivindicación de derechos de la población sobre los recursos naturales, que son avasallados por algunas grandes inversiones extranjeras. Es el caso, el Frente Nacional contra la Minería y la Fundación Maya, organizaciones que se han constituido para accionar contra las actividades mineras en el interior del país y quienes monitorean muy de cerca la calidad de esta actividad.

Un claro ejemplo de ello es la Comisión Pastoral Paz y Ecología (COPAE) de la Diócesis de San Marcos, que realiza un monitoreo mensual y con base científica del impacto de las actividades de la mina Marlin, en los Municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipakapa. Con los resultados del monitoreo se preparan instrumentos para la denuncia y la incidencia en políticas ministeriales que muestran sus carencias, sobre todo con respecto al monitoreo efectivo de los planes de mitigación de la compañía (en el año 2009 sólo se realizó una visita de inspección por parte del MARN). COPAE presenta un informe anual de los resultados de sus acciones que son elevados a las instancia políticas en búsqueda de la modificación de políticas.

Organizaciones comunitarias
Como se señalara anteriormente, a nivel comunitario han cobrado importancia los CODECO, instancias que deben ser consultadas en referencia al posible impacto ambiental de cualquier obra o proyectos que se implemente en su territorio. También existen agrupaciones organizadas para el manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales como lo es la Organización comunitaria de *Uleu Che'ja*' quien se encarga del cuidado y manejo de los boques de pinabete de Totonicapán y del ecosistema, entre los que se encuentran los nacimientos de agua del área. Han sido muy activos en cuanto a los proyectos que se autorizan cercanos al área, ya que cuidan celosamente sus recursos naturales.

1.3 Estrategias ambientales

En este acápite se delinean las estrategias ambientales que mueven a los actores dentro del sistema EIA en Guatemala, las cuales dependen en gran medida de la posición que ocupen en el sistema. Son diferentes las estrategias del MARN, como órgano público rector del sistema, que la del empresariado que naturalmente busca ampliar sus márgenes de utilidades y reducir los costos o la de sectores comunitarios que defienden sus recursos naturales.

1.3.1 Estrategia ambiental del MARN

Como lo manda la Ley de Creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (DL 90-2000), el fin primordial de esta institución está orientado hacia el manejo y protección de los recursos naturales que integran el ambiente del país. Es en ese sentido, el MARN define su papel para los próximos años el cual refleja en su Plan Estratégico 2008-2011. EL MARN es la entidad del sector público especializada en materia ambiental y de bienes y servicios naturales del sector público, a la cual le corresponde proteger los sistemas naturales de cualquier tipo de actividad que se desarrolle. *En este sentido, su Misión consiste en "formular y ejecutar políticas públicas orientadas a gestar un desarrollo intergeneracional que tenga como fin esencial proteger y mantener saludable al ser humano, permitiendo mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos guatemaltecos a través de la conservación, protección y mejoramiento creciente del ambiente y de los recursos naturales, procurando que también sea saludable y disminuya el deterioro y la pérdida del patrimonio natural y promueva la disminución de riesgos y vulnerabilidad ambiental, en un clima de justicia ambiental*" (MARN, 2010).

La *visión* se plantea en el plano de la nación que se pretende a futuro, como en el de la situación o posicionamiento institucional que se persigue y para la cual establece lo siguiente:
"*Para un futuro, el MARN visualiza haber contribuido de manera significativa en el logro de una situación nacional en el que las personas disfrutan de los bienes y servicios naturales de la mejorar calidad y estos son abundantes; se dispone de energía limpia y suficiente para asegurar la satisfacción de sus derechos naturales vitales, esenciales e intergeneracionales, dentro de un marco de ecoeficiencia e independencia energética, y se vive en un clima de auténtica justicia ambiental.*" (MARN, 2010).

Dado lo anterior, el MARN se visualiza a futuro (como complemento de la visión) *como la entidad que en el marco del aparato gubernamental, es reconocida porque sabe brindar el apoyo necesario para que todas las entidades sepan orientar sus políticas y sus acciones hacia el establecimiento de un modelo de desarrollo a la adopción de prácticas ambientalmente compatibles que lo hacen más competitivo en los mercados; ante la población en general, es reconocida como una institución confiable que vela de manera eficaz protegiendo su derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado; y ante los gobiernos locales es reconocida porque sabe brindar el apoyo necesario para que cumplan de la mejor manera con sus propias funciones y obligaciones en materia ambiental y se fortalezcan como autoridades eficientes y preocupadas por el efectivo bienestar de sus habitantes, por el desarrollo ordenado y seguro de sus poblados y zonas de producción y por la salubridad de sus municipios*" (MARN,2010).

1.3.2 Estrategias ambientales de otros sectores involucrados en el Sistema

Las estrategias ambientales de los actores dependen de sus funciones y de las áreas de acción que tienen. En ese sentido se describen las siguientes:

Sociedad civil
Las estrategias desde de la sociedad civil contemplan cuatro acciones fundamentales, a veces aparecen interconectadas, en otras ocasiones se enfatiza alguna de ellas, estas son: educación ambiental, denuncia, auditoría ambiental e incidencia en políticas públicas.

La sociedad civil, entre ellos especialmente las ONGs tienen dentro de sus funciones la educación ambiental como mecanismo de generar capacidades en las comunidades sobre el uso adecuado de los recursos naturales, por lo que por medio de esta educación ambiental aprenden a cuidar sus recursos y por consiguiente no permiten que estos sean deteriorados. Para el caso de las actividades nocivas al entorno ambiental (actividades mineras) son las ONGs en conjunto con las comunidades las que denuncias las actividades ilícitas o nocivas al ambiente.

De igual forma otra estrategia ambiental consiste en la denuncia cuando las actividades que un proyecto realiza ponen en peligro la estabilidad ecológica de determinada área o zona geográfica. Para este caso puede mencionarse las denuncias que han realizado CALAS ante las actividades mineras poco controladas. Las denuncias que plantea CALAS, en algunos casos, están basadas en los planes de mitigación y contingencia que las mismas empresas realizan, sin embargo en muchos casos estos planes de mitigación y contingencia son propuestos por los consultores que realizan los instrumentos ambientales y que en su mayoría no son de conocimiento por los representantes legales de las empresas.

De parte de las organizaciones comunitarias y movimientos, la estrategia se basa en utilización de los canales legítimos de participación pública a nivel local, movilizaciones tanto en los municipios como en la capital, formación de coaliciones con otros actores, todo ello dirigido a la incidencia en políticas públicas referidas al manejo y protección de recursos naturales.

Sector privado
Las estrategias del sector privado están dirigidas en tres direcciones: influir en el poder político con el fin de modificar políticas, para ello las Comisiones Ambientales de los gremios empresariales, influir en la opinión pública con el fin de dar a conocer el rostro ambiental de la inversión privada y cualificar sus actividades mediante distinto tipo de certificaciones.

Entre las estrategias ambientales que han elaborado algunas empresas están las distintas certificaciones ambientales o eco certificaciones, entre las cuales se pueden mencionar la ISO 14,000 que certifica a nivel internacional sobre temas ambientales y en Guatemala pocas empresas han sido certificadas (Dow Pozos). También están las certificaciones que ofrece Forest Stewardship Council (FSC) que certifica todos aquellos productos realizados con madera, para lo cual garantiza que son productos de manejos forestales certificados internacionalmente. Para Guatemala la Gremial Forestal trabaja bajo estos estándares de certificación ambiental.

1.4 Descripción del Sistema EIA

1.4.1 El marco legal EIA

El marco legal del Sistema EIA ha ido evolucionando al grado de poseer instrumentos muy valiosos como el listado taxativo que orienta al proponente sobre el tipo de instrumento ambiental que debe realizar; y para algunos casos los términos de referencia que orientan a los proponentes en la realización del instrumento ambiental (estudio de impacto ambiental). El Cuadro 2 muestra los instrumentos ambientales que han sido aprobados y que se utilizan actualmente.

Cuadro 2. Marco Legal del Sistema EIA		
Nombre del instrumento	**Decreto**	**Descripción**
Ley de *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*	*Decreto 68-86* Artículo 8.-	(Reformado por el Decreto del Congreso Número 1-93) Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje ya los culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la comisión del Medio Ambiente. El funcionario que omitiere exigir el estudio de Impacto Ambiental de conformidad con este Artículo, será responsable personalmente del incumplimiento de deberes, así como el particular que omitiere cumplir con dicho estudio de Impacto Ambiental será sancionado con una multa de Q5.000.00 a Ql00,000.00. En caso de cumplir con este requisito en el término de seis meses de haber sido multado. el negocio será clausurado en tanto no cumpla.
Reglamento de Control y Seguimiento Ambiental (RECSA)	Acuerdo Gubernativo 23-2003	Manda la elaboración de un Listado Taxativo (Artículo 28) para la elaboración de los instrumentos ambientales en base a las categorías establecidas en este reglamento. Sin embargo, los procedimientos establecidos para la resolución de instrumentos ambientales no se ajustan a las exigencias de los tratados de libre comercio para el tema ambiental, por lo que es necesario una revisión y actualización de este reglamento.
Listado Taxativo	Acuerdo Ministerial	Mediante este acuerdo se aprueba el listado taxativo de proyectos, obras, industrias y otras actividades, basándose en los instrumento ambientales del Acuerdo Gubernativo 23-2003.
Reglamento de Control y Seguimiento ambiental (RECSA)	Acuerdo Gubernativo 431-2007	Se proponen los instrumentos de evaluación, control y seguimiento ambiental en base a los requerimientos de los compromisos ambientales en el marco del DR-CAFTA.
Modificación al RECSA	Acuerdo Gubernativo 33-2008	Se modifican los artículos 72, 74 y 78 en relación a la participación pública durante los procesos de elaboración de los instrumentos ambientales para cualquier tipo de proyecto. Inicialmente se establece que los proponentes “deberán” realizar participación pública y en la modificación del 2008 se establece que “podrán” realizar una participación pública dejando a criterio del proponente si se realiza o no este procedimiento. Este documento fue aprobado 3 días antes de dejar el poder el gobierno de turno.
Derogación a la modificación RECSA	Acuerdo Gubernativo 89-2008	Debido a las consecuencias que significa dejar a un lado la participación pública sobre los instrumentos ambientales de proyectos granes, el nuevo gobierno decide derogar la Modificación del Acuerdo Gubernativo 33-2008, dejando el RECSA en su versión del Acuerdo Gubernativo 431-2007.
Desconcentración de los análisis para los instrumentos ambientales	Acuerdo Ministerial 676-2009	Con este Acuerdo Ministerial se establecen las delegaciones regionales, así como sus funciones y las de las delegaciones departamentales. Dentro de estas funciones se encuentra la resolución de instrumentos ambientales tipo B2 y C.

1.4.2 Descripción del proceso de EIA

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental comprende una serie de etapas en las cuales existen distintas acciones y por consiguiente son distintos los actores que se ven involucrados. Cuando se planea la realización de un proyecto o actividad, el representante legal contrata al consultor hasta que es necesaria la presentación del instrumento ambiental, lo que muchas veces dificulta el proceso al tener que adaptar el instrumento ambiental a las características del área para el proyecto. Se ha planteado la necesidad de establecer una categoría más al sistema del EIA y la cual consiste en el de ***prefactibilidad***, para que desde esta etapa se considere al consultor que realizara el instrumento ambiental.

Categorización
Sin embargo, actualmente el sistema inicia con un proceso de ***categorización*** en el cual el proponente en coordinación con el consultor y el MARN analizan el tipo de instrumento ambiental que se debe presentar por el proyecto que se piensa ejecutar. Esto se comenzó a realizar desde el año 2005, en el cual por medio del Acuerdo Gubernativo 134-2005 el MARN aprobó el Listado Taxativo de proyectos, obras, industria o actividades, en el cual se describen las categorías de los proyectos siendo éstos:

Categoría A: Alto impacto ambiental /Riesgo ambiental.
Corresponde aquellos proyectos, obras o industria considerados como las de más alto impacto ambiental potencial o riesgo ambiental de entre todo el listado taxativo. Los mega proyectos de desarrollo se consideran en esta categoría.

Categoría B: De moderado a alto impacto ambiental /riesgo ambiental
Actividades consideradas como las de moderado impacto ambiental potencial o de riesgo y que no corresponden ni a las A ni a las C. Se subdividen en dos categorías;
B1: se consideran de moderado a alto impacto ambiental potencial o con riesgo
B2: se consideran de moderado a bajo impacto ambiental potencial o con riesgo

Categoría C: Bajo Impacto ambiental /riesgo ambiental
Corresponde aquellos proyectos, obras o industria considerados como las de más bajo impacto ambiental potencial o riesgo ambiental de entre todo el listado taxativo

Instrumentos ambientales
Una vez determinada la categoría del proyecto se establece el tipo de instrumento ambiental que se debe presentar. Los instrumentos ambientales aprobados por el MARN mediante al Acuerdo Gubernativo 431-2007 se describen el siguiente cuadro.

Cuadro 3 Instrumentos ambientales de evaluación		
Nombre del Instrumento	**Descripción**	**Estado actual**
Evaluación Ambiental Estratégica	Proceso de impacto ambiental aplicable a planes y programas de trascendencia nacional, binacional, regional centroamericana o por acuerdos multilaterales	Existen términos de referencia, pero no han sido oficializados.
Evaluación Ambiental inicial / Autoevaluación ambiental	Se utiliza para determinar si un proyecto, obra o industria conforme a lo indicado en el listado taxativo, requiere o no de un análisis más profundo por medio de otro instrumento de evaluación ambiental. Este tipo de instrumento considera las áreas del proyecto con respecto a las áreas ambientalmente frágiles. Autoevaluación ambiental se regirá en base al Manual Técnico del MARN	Existen y se utilizan los términos de referencia. No se ha elaborado el Manual Técnico para la realización de las autoevaluaciones ambientales
Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental	Documento técnico que permite identificar y predecir con mayor profundidad de análisis, los efectos sobre el ambiente que ejercerá un determinado proyecto.	Existen y se utilizan términos de referencia generales
Evaluación de Riesgo ambiental	El Acuerdo gubernativo no lo describe	
Evaluación de Impacto Social	El Acuerdo gubernativo no lo describe	
Diagnostico ambiental	Es el instrumento de evaluación ambiental que se utiliza en los proyectos, en donde los impactos son determinados por medio de sistema de evaluaciones, basados en muestreos y mediciones directas.	
Evaluación de Efectos acumulativos	Contiene un análisis y evaluación sistemática de cambios ambientales combinados, originados por la suma de los efectos de proyectos, obras etc, en un área determinada.	

El artículo 12 del Acuerdo Gubernativo 431-2007 establece que, los términos de referencia, contenidos y procedimientos técnicos específicos para el desarrollo de cada uno de estos instrumentos serán determinados por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, a pesar que este acuerdo fue aprobado en el año 2007, tres anos después solo se cuentan con términos de referencia para la realización de Evaluaciones de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental inicial (EAI). Para muchos proyectos, estos términos de referencia han sido de gran utilidad sin embargo se hace mención que son muy generales y que en muchos cosos algunos temas no aplica, por lo que se requiere de términos específicos para actividades especificas.

Revisión

Posterior a la categorización y a la entrega del instrumento ambiental a la autoridad competente, se hace la ***revisión*** del estudio. Esta revisión la realiza el equipo multidisciplinario de la DIGARN del MARN y la cual consta de verificación de información a nivel de campo y a nivel técnico-científico. Dependiendo del estudio, la verificación de campo la realizan técnicos de la DIGARN o personal de las delegaciones departamentales del MARN a cargo de la Dirección de Coordinación Nacional realizan la inspección en campo.

Dependiendo del tema del proyecto a realizarse, se solicita por parte del MARN la opinión a otras instituciones, en las cuales y dependiendo de sus funciones, determinan si el proyecto es viable o no.

Resolución

Una vez realizada la fase de revisión en la que se analizan las distintas opiniones emitidas, se procede con la realización del **dictamen** final en el cual se establece si se aprueba o no el instrumento ambiental. Este dictamen es presentado a la Directora de la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales quien por medio de una resolución aprueba o denega el instrumento ambiental. Existen proyectos de Categoría A, en donde la resolución es firmada por la máxima autoridad del MARN, el Ministro.

Seguimiento ambiental

Una vez comenzado y en ejecución el proyecto para el cual se presentó el instrumento ambiental, se hace una **monitoreo y seguimiento ambiental**, por medio de los planes de mitigación o contingencia que fueron presentados. Para este seguimiento el Reglamento contempla

Cuadro 4 Instrumentos de control y seguimiento ambiental

Instrumento	Descripción
Auditorias ambientales (Artículo 22)	Proceso de verificación sistemático y documentado para evaluar el grado de cumplimiento de los Planes de Gestión Ambiental y determinar criterios para garantizar su cumplimiento. Pueden ser de carácter obligatorio o voluntario, con el propósito de certificación, registro y/o auto declaración.
Seguimiento y vigilancia ambiental (artículo 23)	Consiste en el levantamiento de información periódica o de prueba para determinar el nivel de cumplimiento de los requisitos obligatorios normativos, compromisos ambientales o para la identificación de los niveles de contaminantes en el ambiente.
Compromisos ambientales (Articulo 24)	Constituyen el listado de acciones y prácticas derivados de las Evaluaciones Ambientales e Instrumentos de Control y Seguimiento Ambiental que la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales aprueba como vinculantes para la ejecución de los proyectos, obras, industrias o cualquier otra acción; se establecen mediante una resolución administrativa sin menoscabo del cumplimiento de la normativa nacional vigente.

A pesar que el Decreto 68-86 y el Reglamento de Evaluación, control y seguimiento ambiental establecen varios instrumentos, en la actualidad son muy pocos los que se utilizan y se ponen en práctica.

1.4.3 Unidad análisis: el sistema como asociación colaborativa

Sistema EIA: una asociación colaborativa

El decreto 431-2007 define el Sistema de Evaluación, Control y seguimiento Ambiental como "…el conjunto de entidades, procedimientos e instrumentos técnicos y operativos cuya organización permite el desarrollo de los procesos de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental de los proyectos, obras, industrias o actividades que, por sus características, pueden producir deterioro a los recursos naturales, renovables o no, al ambiente o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional."

Se puede entender el sistema como una "asociación colaborativa" de tipo VII, según la clasificación aportada por los TdR de esta evaluación[1], es decir, el sistema se constituye con los tres actores (Estado, Sector Empresarial y Sociedad Civil) pero sin plantearse su integración. Sin embargo es un conjunto asimétrico, en el que no todos los actores tienen una misma cuota de poder en las decisiones, ni similares atribuciones. El sistema se constituye con un ámbito normativo, que establece política, dictamina, tiene la autoridad y las atribuciones para decir qué es válido y qué no. El sector proponente trabaja con esa normativa y según su poder económico podrá intentar ejercer presión en la toma de decisiones del sistema. La sociedad civil tiene el respaldo de la ley para participar y opinar, pero esto no se transforma automáticamente en capacidad de incidir. No sólo la ley basta, es necesario contar con otros recursos (técnicos, conocimientos, financieros) que son escasos entre las organizaciones de sociedad civil, sobre todo los sectores comunitarios. Esta asimetría que marca al sistema, es la que dificulta su análisis como "asociación colaborativa" en todos sus términos, pues las relaciones que la conforman pueden ser más de oposición que de colaboración, sin embargo, de este juego de relaciones, presiones, negociaciones (analizado en 1.5.4), con una ruta determinada (presentada en 1.5.2), se llega a resultados que son de interés y relevancia para la sociedad en su conjunto, ya que apuntan a un desarrollo ambientalmente sostenible. En este sentido, se llega a a productos "colaborativos".

En este acápite analizamos los actores en los dos ámbitos recién señalados, el normativo constituido por la institucionalidad del MARN,y el de la interacción entre Estado, sector empresarial y sociedad civil.

Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales

En el MARN, ente rector en la formulación y seguimiento de las políticas ambientales, se identifican por lo menos 3 estratos de intereses. Existe un interés político expreso: como parte del Poder Ejecutivo el MARN vela por llevar adelante su parte en el programa de Gobierno, por ahora no se han logrado consolidar políticas de Estado en esta materia, lo cual

[1] Piet de Lange, *Evaluation of collaborative Associations*, IOB, 22/05/09

provoca cambios y discontinuidades con cada cambio de gobierno, que dificultan la consolidación de procesos. En segundo lugar, existe el interés específico de cada una de las Direcciones encargadas del Sistema de Gestión Ambiental, en las que se pudo apreciar diferencias de abordaje que también influyen en alguna medida en la eficacia alcanzada por el Sistema. Un tercer nivel de intereses lo forman las Delegaciones, donde se encuentran tres actores: Delegados Departamentales, Delegados Regionales y los Encargados de Evaluación Control y Seguimiento Ambiental (EECSA). El Delegado Departamental es un figura más política que técnica, debe tener interlocución con los alcaldes, se busca que sean persona políticamente "aceptables" para los partidos representados en el Departamento. Por su parte el Delegado Regional es una figura reciente, con un énfasis más técnico y que debe promover una gestión ambiental con enfoque de cuenca. Cada Delegado Regional tiene bastante libertad en cómo desarrollar su modelo de gestión, dentro del marco de políticas definido. Las Delegaciones son los actores que concretan las políticas del MARN en los territorios. El Delegado Departamental preside el CODEDE, conde se encuentra una representación de los municipios y de la sociedad civil departamental, instancia en la que se discuten y definen la estrategia y los proyectos de desarrollo del Departamento. Los Delegados Regionales quienes coordinan las acciones del MARN en territorios conformados alrededor de cuencas hidrográficas, presiden la Comisión Departamental de Medio Ambiente (CODEMA), donde coordinan todos los ministerios políticas ambientales en el Departamento

Sector proponente

Son los "clientes"" directos del sistema, no hacen parte del sistema en tanto estructura normativa, pero sí inciden en el mismo de distinta forma. El sector proponente lo conforman el empresariado y los gobiernos municipales que son los principales proponentes en los departamentos, para obras de infraestructura fundamentalmente. al que le interesa en particular que su trámite se resuelva de manera rápida para no entorpecer las inversiones. Dentro de este sector, según el promedio de entrevistas, predomina la noción de "requisitos " que se deben cumplir, no tanto una conciencia socio ambiental. Sin embargo, se debe reconocer que las principales gremiales empresariales cuentan con sus comisiones de ambiente, que preparan insumos para políticas del sector; se ha abierto una corriente de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), está generando indicadores de RSE y códigos de ética que incluyen la dimensión ambiental; también desde esta perspectiva se están desarrollando acreditaciones, sellos, que premian una gestión ambiental sostenible que acompañe las inversiones. La situación dentro del sector municipal es más difícil, por un lado juega la orientación eminentemente electoral que tienen estos puestos y fugaz (después de 4 años rotan los puestos). Los alcaldes llegan a sus puestos gracias a promesas y compromisos electorales que a menudo contradicen políticas ambientales sostenibles, pero que deben cumplir lo cual genera situaciones conflictivas con las autoridades del MARN.

Sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil, conforman un tercer sector, conformado por ONG especializadas, movimientos ambientales, comunidades y Comités de Desarrollo. Según la ley, ratificada de forma clara recientemente por un fallo de la Corte de Constitucionalidad, la

sociedad civil debe ser consultada en todos los momentos del proceso, tanto en la preparación de los estudios como después que se ha dado a conocer una resolución y debe cumplir una función de auditoría cuando la ejecución. A nivel local pueden tener influencia los COCODE, que deben brindar su opinión sobre los proyectos municipales por ejecutarse y realizan auditoría de los proyectos en ejecución, privados o municipales, pero sus capacidades no son siempre las mejores para cumplir con estos papeles. Por otra parte en los COCODES es donde se definen las demandas y los proyectos (la mayoría de infraestructura) que estarán en la agenda municipal. Representantes de los COCODES de un municipio conforman el COMUDE, en donde se debate y se decide sobre proyectos del desarrollo municipal. Lo interesante es que en este punto es donde el sistema EIA se conecta con el sistema de Consejos de Desarrollo, que va cobrando importancia en la descentralización del Estado guatemalteco. En general el sector mantiene una posición crítica, de auditoría de la gestión estatal y del sector privado, aunque no es un bloque monolítico, se encuentran desde movimientos y comunidades de posturas radicales hasta ONG con posiciones más moderadas.

Consultores

El sector consultor es parte importante del sistema en tanto es el que prepara los insumos sobre cuya base se realizan los dictámenes. No presenta un perfil gremial, se encuentra disperso entre consultores individuales y asociados en empresas. Dentro de la Cámara de Industrias existe una gremial de consultores, pero se ha debilitado en los últimos años. En el presente diseño de los procedimientos del Sistema, según opiniones bastante generalizadas, el consultor tratará de hacer un trabajo “a medida” del proponente, es decir, recomendando las medidas de mitigación que mejor convengan a su cliente. Sus productos, en promedio, son valorados como de limitada calidad por parte del personal del MARN y como un “favor” al sector empresarial, desde organizaciones ciudadanas. Pero a esta realidad del sector consultor se señala que contribuye en cierta medida el mismo MARN que no ha hecho esfuerzos sostenidos por capitalizar la vasta experiencia acumulada para mejorar el desempeño de los instrumentos de gestión ambiental y por contribuir a la actualización de sus capacidades.

Este es, en una visión resumida, el panorama que presenta el sistema a partir de la estructuración de papeles y relaciones que establece la normativa. En la práctica, el sistema encierra un campo de fuerzas interrelacionadas que inciden en los productos del sistema y que se analiza a continuación.

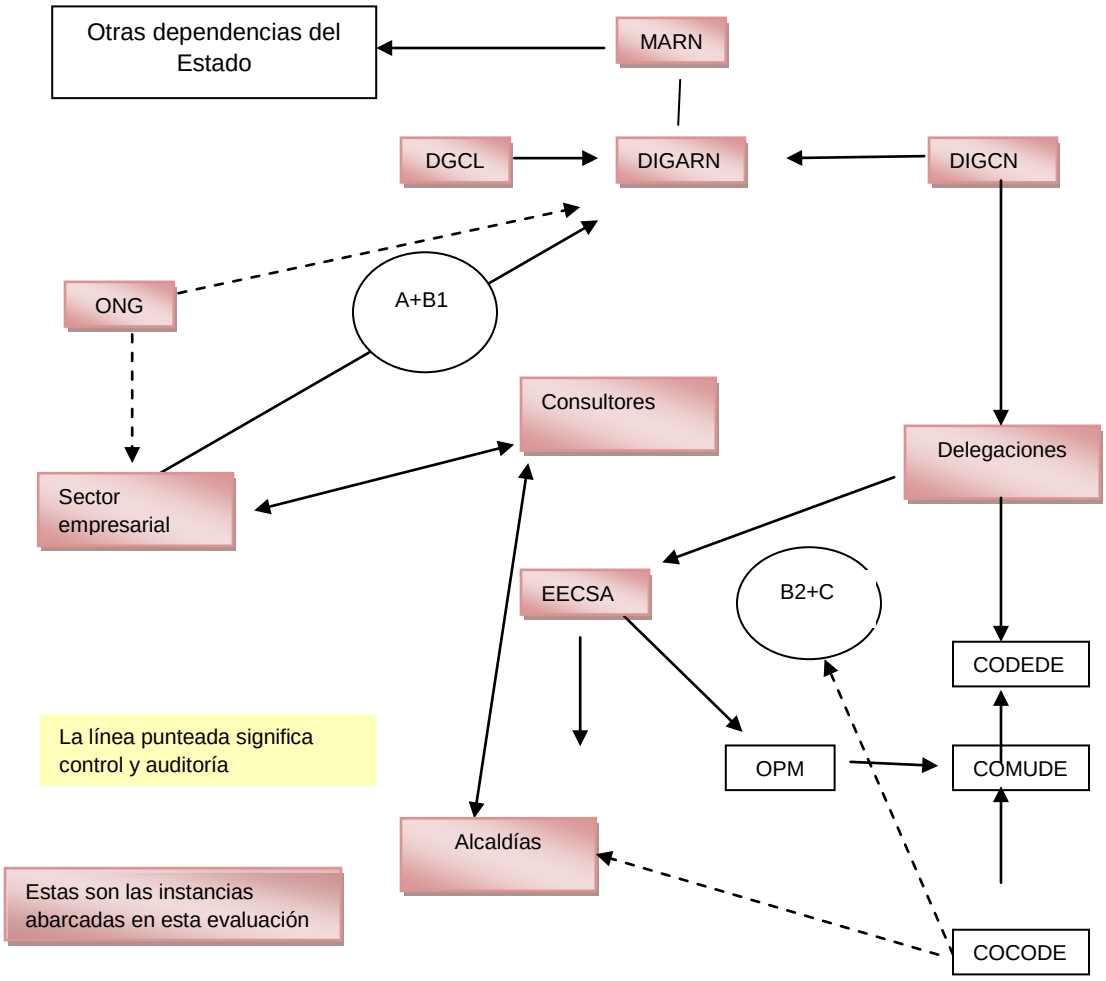
1.4.4 El mapa de actores en el Sistema EIA

El sistema encierra una dinámica de interrelación entre diferentes actores que en este acápite se describe a partir de los insumos entregados por las entrevistas.

El sistema se puede ordenar para el análisis en un ámbito nacional y otro municipal y regional, aunque los límites no son precisos, pero se desprenden de las entrevistas dos campos de

fuerzas: uno ordenado alrededor de los proyectos de moderado a alto impacto, A y B1, que se resuelven en el nivel nacional, el otro alrededor de los proyectos de moderado a bajo impacto, B2 y C, que se resuelven en las Delegaciones departamentales del MARN (ver figura más abajo). Por supuesto que los proyectos de alto impacto afectan directamente a las comunidades y en algunos casos, minería por ejemplo, provocan su movilización, pero el juego de fuerzas se resuelve en el plano nacional, pues pesan decisiones políticas de alto nivel.

Figura 1 **Mapa de actores**



Categoría A y B1

Alrededor de estos instrumentos se mueve el sector empresarial gran inversionista, a menudo con conexiones internacionales o directamente de capitales extranjeros. Un sector con poder para incidir en políticas ambientales y sólidos vínculos establecidos con actores e instituciones políticos, lo que le permite tener una buena cuota de influencia. Como contrapeso se encuentran ONG especializadas que realizan labor en diferentes frentes: difusión de información en medios masivos, cabildeo con fuerzas políticas y organismos internacionales e

incidencia en políticas ambientales, auditoría de las acciones tanto del sector privado como el estatal. También juegan un papel, aunque más reducido en el plano nacional, algunos movimientos ambientalistas enraizados en las regiones en torno a temas estratégicos, que actúan sobre todo ante determinadas coyunturas. La labor de ONG y movimientos en relación con recursos naturales estratégicos no es fácil en el contexto de violencia e impunidad en el que vive Guatemala, activistas ambientales han si acosados y agredidos por sectores que se sienten tocados en sus intereses. Con respecto al sector consultor, en relación con los proyectos de alto impacto tienen un mayor peso las empresas especializadas, con equipo de alto nivel y experiencia, algunas conexiones con firmas extranjeras. La DIGARN es el actor estatal que juega en este ámbito, en conexión según los proyectos con toras instancias estatales como CONAP o MEM. Dentro de la DIGARN los proyectos de alto impacto exigen la formación de equipos multidisciplinarios para su análisis y de la in versión de mucho tiempo y energías.

Categoría B2 y C

Las Alcaldías, constituyen el 80% de los instrumentos revisados a nivel de las Delegaciones, Destaca la figura del EECSA, técnicos que desempeñan una intensa labor de estudio de los instrumentos y visitas en los departamentos, viajando de uno a otro punto del territorio departamental. Tienen a su cargo, además, la asesoría de las Oficinas de Planificación Municipal (OPM), encargadas de organizar y monitorear los proyectos municipales relacionados con el desarrollo, brinda apoyo a la DIGARN mediante dictamen técnico de proyectos B1 que les son enviados desde la Dirección y asesora a los COCODE. Si bien el sector empresarial también es también proponente, por lo general son pequeños y medianos empresarios los que presentan estos instrumentos en los departamentos. Una excepción registrada en el trabajo de campo son las compañías telefónicas, que a menudo entran en contradicción con las comunidades debido a la instalación de antenas para telefonía celular.

Tienen importancia las relaciones entre Delegados y autoridades municipales. Se busca armonizar políticas, que las políticas municipales con respecto al ambiente tomen en cuenta las políticas ministeriales en EIA,, lo cual no siempre funciona de manera fluida, los gobiernos locales tienen sus intereses o están sujetos a presiones a intereses económicos que no favorecen articular políticas.

El proceso de participación pública, bien delineado en la ley se presta, en la práctica, para diversas manipulaciones de parte de actores de los Alcaldes, pues estos tienen una importante cuota de poder para el nombramiento de integrantes de estas instancias, de ahí que se señale a menudo, desde organizaciones sociales, la existencia de COCODES “de papel”, armados para responder a los requerimientos del Alcalde. Esta situación se ha prestado para conflictos serios en las comunidades afectadas por la actividad minera.

El sector consultor juega un papel clave ya que es el que prepara los estudios que serán revisados por agentes del Ministerio, tanto en los territorios como a nivel central. La DIGARN

administra un registro de consultores/as, quienes después de seguir un procedimiento bastante sencillo son incorporados en el registro.

En resumen, la dinámica de interrelación del sistema no se guía tanto exclusivamente por el texto de la normativa, pesa mucho la conflictividad ambiental que la normativa de alguna manera quiere evitar, reducir, canalizar o solucionar. Aunque la interrelación es intensa en cada uno de los ámbitos aquí descritos, no excluye cada uno al otro.

1.5. Estrategia de desarrollo de capacidades

1.5.1 Noción y estrategias de los sectores interesados del Sistema sobre el desarrollo de capacidades

Actualmente, ya es de conocimiento general que se requiere de un instrumento ambiental para la realización de cualquier tipo de proyecto, obra o actividad. Sin embargo, a pesar que los inversionistas conocen sobre este requerimiento legal, muchas veces desconocen en qué consiste el Sistema EIA y en algunas ocasiones presentan el instrumento sin conocer el contenido del mismo, lo que genera complicaciones cuando se les solicita que apliquen las medidas de mitigación que ellos mismos propusieron.

Debido a lo anterior, algunas organizaciones académicas como los colegios profesionales, se han organizado y con el aval del MARN realizan diplomados para capacitar a profesionales y técnicos sobre la elaboración de instrumentos ambientales. Estos colegios profesionales (Colegio de Ingenieros, Colegios de Arquitectos, Colegio de Agrónomos) son los únicos autorizados por el MARN para desarrollar capacidades en la elaboración de instrumentos ambientales. En ese sentido, estos consultores deberían orientar a los proponentes o inversores sobre el instrumento ambiental y los compromisos que conlleva un estudio de este tipo. Sin embargo, en la realidad esto no sucede, ya que los inversores solo contratan al consultor ambiental como parte del requisito que debe presentarse y no comprenden los compromisos que adquieren con instrumentos de este tipo.

En este sentido, estos colegios han logrado capacitar tanto profesionales como técnicos para la realización de EIA, quienes posteriormente se registran en el MARN. Sin embargo, y debido a las debilidades legales que existen, estos profesionales pueden realizar cualquier tipo de instrumento ambiental, ya sea dentro de su rama profesional o bien sobre cualquier otro tema. Esta debilidad técnica se manifiesta en la presentación de instrumentos ambientales mal hechos o bien con información técnica no fiable, causando que sean devueltos y mal gastando el tiempo de los asesores ambientales del MARN para la resolución de otros instrumentos.

Por otro lado, también existen esfuerzos por parte de la sociedad civil para que el MARN realice los términos de referencia de todos los instrumentos ambientales ya que hoy por hoy solo se tienen para los estudios de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales iniciales.

Esto es requerido para que para muchos casos la ley manda a la elaboración de otros instrumentos ambientales, y al no tener los términos de referencia por parte del MARN, se sigue solicitando los mismos instrumentos ambientales, generando complicaciones a los inversores o bien a los proyectos ya establecidos.

En ese sentido, los usuarios del sistema se han visto en la necesidad de capacitar a su personal en la realización de otros instrumentos ambientales (auditorias) sin embargo, mientras no se realicen los términos de referencia por parte del MARN, estas capacidades no serán puestas en práctica.

1.5.2 Apoyo institucional desde la cooperación externa al sistema EIA

Cooperación holandesa
El apoyo institucional directo se expresó a través de los dos proyectos que se analizan en el capítulo 4 de este informe, el primero referido al fortalecimiento de los sistemas de EIA en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, entre 2001 y 2003, y el proyecto dedicado exclusivamente al fortalecimiento del sistema en Guatemala, ejecutado entre 2005 y 2008. Financiados por el Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno holandés y la embajada holandesa en Guatemala, ejecutados por UICN y contando con la asesoría y el aporte de NCEA.

Además, vía la embajada holandesa se han impulsado programas de fortalecimiento de capacidades del agente estatal con el fin de mejorar su desempeño en una serie de terrenos (forestal, recurso hídrico, integración de lo ambiental en el presupuesto nacional). CONAP es una importante contraparte de la cooperación holandesa en estos programas.

Cooperación sueca
Proyecto regional desarrollado entre 2005 y 2008, con apoyo de Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), como segunda fase del proyecto financiado por el Ministerio holandés entre 2001 y 2003, dedicado a la armonización de políticas e instrumentos de los sistemas EIA entre los países de la región. También se explica en el capítulo 4 a este respecto.

Cooperación danesa
*L*a cooperación oficial danesa, mediante el Programa de Apoyo al Medio Ambiente en Centroamérica, ha apoyado en Guatemala la gestión ambiental descentralizada, lo que se ha canalizado a través del DIGCN del MARN. Se ha reflejado directamente en el fortalecimiento de las Delegaciones Departamentales del MARN, en especial en la figura de los EECSA. Además ha contribuido a fortalecer capacidades institucionales, administrativas y técnicas de los gobiernos locales para hacer frente a retos concretos de la gestión ambiental en los

territorios tales como saneamiento, abastecimiento de agua potable, manejo de desechos sólidos y gestión sostenible de los recursos naturales.

Estados Unidos / EPA

En el marco del DR-CAFTA, .la cooperación externa que ha aportado en los últimos años ha sido la proveniente de Estados Unidos. En este Tratado quedó establecido un capítulo ambiental, el cual previó una corriente de cooperación durante cinco años (2005-2010) con el fin de corregir asimetrías profundas entre Estados Unidos y sus socios centroamericanos, buscando fundamentalmente mejorar las condiciones en los países para un cumplimiento efectivo de la legislación ambiental. El apoyo brindado por Estados Unidos ha consistido en 16.9 millones de dólares anuales a repartir entre los cinco países, que han ido decreciendo anualmente, asignado a los países para desarrollar proyectos en 4 áreas:

Fortalecimiento institucional	Dedicado a mejorar las Leyes, fortalecer el cumplimiento de la legislación y estimular la participación pública
Biodiversidad y conservación	Abarca la protección de la vida silvestre y el hábitat, y apoya el uso sostenible de los recursos naturales
Conservación basada en el mercado	Promueve actividades comerciales que a la vez protegen los recursos naturales y generan ingresos
Desempeño ambiental del sector privado	Estimula métodos de producción más limpia y sistemas de gerencia ambiental.

Una de las principales áreas en la que se ha aportado es en el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de hacer cumplir las leyes ambientales. En el caso de Guatemala esto ha significado renovación de equipos, software, base de datos y similares. Parte del apoyo se canaliza a través de la CCAD y parte vía ONG estadounidenses como Environmental Protection Agency (EPA) y Centro Mundial del Ambiente (WEC). WEC en alianza con Wal-Mart llevó a cabo un programa de capacitación y asesoría dirigido a Pequeñas y Medianas Empresas proveedoras de las tiendas Walt-Mart, con el objetivo de promover técnicas limpias de producción y una mayor eficiencia energética.

También, en el marco de esta cooperación, se ha reactivado el Centro de Producción Más Limpia, entidad creada hace años a cargo del MARN pero que había tenido una existencia precaria.

2. Contexto: factores externos

2.1 Interrelación de intereses económicos, sociales y políticos

Guatemala es un país cruzado por factores que presionan de manera creciente sobre su medio ambiente y en particular sobre el uso sostenible de sus recursos naturales. Su población de 13.5 millones de habitantes en el año 2008[2] se ha ido asentando de forma progresiva en zonas urbanas en los últimos 30 años, pasando de ser un tercio en 1981 a un 48% en el 2008. Fenómeno que ha repercutido en una presión mayor sobre las fuentes de recursos hídricos, un aumento exponencial de la cantidad de desechos sólidos sin tratamiento y la ocupación por parte de la población de suelos no apropiados para viviendas, lo que aumenta su vulnerabilidad.

A ello se suma el corte neoliberal de sus políticas económicas y sociales en los gobiernos que se han sucedido en este mismo período, que ha aumentado la pobreza y pobreza extreman en particular en sectores rurales, donde alcanzó el 70% en 2006, y población indígena, que en el 2006 duplicó en número a la población no indígena (73% y 35.5% respectivamente). Un factor que alimenta la pobreza rural es la falta de acceso a tierras agrícolas por parte de la población pobre, lo que les obliga a un uso intensivo y nada sostenible del suelo al que pueden acceder.

Las políticas de apertura han estimulado la inversión extranjera en hidrocarburos y minería a cielo abierto, con consecuencias negativas para el ambiente. Actualmente existen 437 licencias de explotación minera en 9 Departamentos del país. Las explotaciones de hidrocarburos conllevan otro problema pues parte de ellas ocurren en Areas Protegidas. Para compensar en parte este impacto, en 2009 el actual gobierno aprobó el Decreto 71-2008, que crea un fondo a partir de las regalías que el gobierno percibe de las operaciones petroleras, de este fondo, un 20% es destinado a los Consejos de Desarrollo de las Municipalidades en las que se realiza explotación petrolera, para dedicarlos a proyectos de desarrollo de su región.

Contexto político

En este contexto se maneja un Estado que a pesar de haber transcurrido 14 años de la firma de los Acuerdos de Paz y unos 25 de trayectoria por carriles democráticos, sigue siendo una institucionalidad bastante débil en cuanto a sus capacidades, sus recursos y su presencia efectiva en el territorio natural. Un Estado muy penetrado por la corrupción y por poderes fácticos, con una enorme deuda de impunidad en muchos terrenos, entre ellos el de los delitos contra el ambiente. Los diversos gobiernos desde 1985 a la fecha no han logrado

[2] Los datos utilizados en este acápite proceden de MARN-URL/IARNA-PNUMA. 2009. Informe Ambiental del Estado: GEO Guatemala 2009. Guatemala. 265pp

establecer políticas de Estado, que orienten los esfuerzos por el desarrollo más allá de los límites de un gobierno.

De esta manera, el tema ambiental se encuentra en el centro de un juego de fuerzas que pugnan por definir decisiones y acciones políticas en torno a lo ambiental, desde oscuros intereses que comercian ilegalmente con recursos naturales (maderas preciosas), la narcoactividad que utiliza Áreas Protegidas como su territorio natural, las comunidades afectadas por explotaciones mineras, de hidrocarburos y otros mega proyectos, iglesias que apoyan a estos movimientos en sus reivindicaciones, ONG especializadas con un importante protagonismo en la preparación y reforma de leyes y en la auditoria del comportamiento del Estado y de la sociedad civil en el tema ambiental y las organizaciones indígenas que defienden un uso sostenible de sus recursos.

Esta constelación de actores e intereses hacen del tema ambiental una cuestión explosiva, marcada por conflictos y enfrentamientos, que incluso ponen en peligro la vida de activistas ambientales. De ahí que las cuestiones referidas al ambiente en Guatemala, asuman un carácter eminentemente político y conflictivo en la mayor parte de los casos.

El período que abarca el presente estudio se inicia con el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004), bajo el cual se concreta el primer Reglamento de Evaluación Control y Seguimiento Ambiental, base normativa para la implementación del sistema EIA; continúa con el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) y se extiende hasta el gobierno actual de Álvaro Colom (2008-2012). Bajo estas dos últimas administraciones es cuando el sistema EIA ha conocido su mayor fortalecimiento y en las que se puede hablar de un inicio de políticas de Estado en materia de EIA.

2.2 C**ontexto internacional**

Tendencias generales

La década en la región centroamericana estuvo marcada por diversos acontecimientos internacionales que directa o indirectamente influyeron en el proceso objeto de este estudio. Por una parte los Acuerdos de Doha (2001), profundiza la tendencia de liberalización comercial mundial, en la línea de un “sistema multilateral de comercio abierto” pero que se complemente con la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva se enmarca la negociación del Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos, República Dominicana y Estado Unidos (DR-CAFTA), que se iniciaron en enero 2003 y concluyeron con la firma del Tratado en agosto 2004, el cual entra en vigencia en diferentes fechas en cada país a partir de 2007 (Costa Rica fue el último país donde entró en vigencia en enero 2009). Las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea se iniciaron en junio 2007, se han cumplido hasta marzo de este año 7 rondas de negociación y se espera su concreción en el primer semestre del presente año. En este caso, al igual que con DR-CAFTA, se encuentra en discusión un capítulo con

compromisos de ambas partes en torno a la cuestión ambiental. Aparte de estos dos grandes acuerdos, los países de la región de manera bilateral han cerrado tratados de libre comercio con una diversidad de países extra regionales. De ahí que la liberación comercial haya sido en el período bajo estudio una influyente tendencia en el contexto regional y en el contexto de las políticas nacionales.

Una de las expresiones claras de esta influencia se verificó cuando la negociación del DR-CAFTA. La región fue escenario de movilizaciones sociales por parte de grupos afectados por la liberalización del comercio y aquellas grandes inversiones, favorecidas por políticas oficiales, que afectan los recursos naturales. La explotación minera a cielo abierto toma impulso entre 2004 y 2005, lo que favorece la organización de movimientos contestatarios en varios países; en Guatemala entre 2005 y 2008 se utilizó en 28 oportunidades el mecanismo de "consulta de vecinos" (explicado en 1.2.1), mayormente en el altiplano indígena, en relación con grandes proyectos relacionados con los recursos naturales (concesiones mineras la mayoría e hidroeléctricas en pocos casos). (FONGI:35)

De igual modo ha influido en los procesos nacionales y regionales el *Plan Puebla Panamá* (2001) que integra a todos los países centroamericanos y México, el cual se transformó en 2008 en el *Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, que integra también a Colombia. El Proyecto Mesoamérica incluye proyectos de integración vial, energética, comercial y telecomunicaciones, entre otros, que directamente se vinculan con el impacto ambiental. Su institucionalidad incorpora a órganos de integración ya existentes como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En 2008, los ministros del ambiente de los países participantes suscriben la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA), un marco para una estrategia de desarrollo sustentable, que deberá ser implementada en coordinación entre los Ministerios del Ambiente, la Comisión Centroamericana de Ambiente Desarrollo y el Proyecto Mesoamérica. (Portal Proyecto Mesoamérica, http://www.proyectomesoamerica.org/ , consultado 100410).

CCAD/CTEIA

Un actor de influencia destacada en el proceso de fortalecimiento del sistema EIA en Guatemala ha sido el proceso registrado en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

En el marco de los renovados esfuerzos de integración animados en las reuniones presidenciales de la década de los ochenta alrededor de la paz regional, en 1989 se crea la CCAD, formada en aquel momento por los cinco países centroamericanos a los que se les suman posteriormente Panamá, Belice y República Dominicana. En 1991 entra en funciones el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que se convertirá en ente rector de los procesos de integración y tres años más tarde los gobiernos firman la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que será la base principal de políticas de desarrollo regionales.

Dentro de la CCAD, en el marco del proyecto Evaluación del Impacto Ambiental en Centroamérica (2001-2003), se reactiva en 2002 el Comité Técnico de Evaluación del Impacto Ambiental, (CTEIA), organismo formado en 1997 por el Consejo de Ministros del Ambiente de la CCAD pero que no había tenido mayor relevancia hasta entonces. El CTEIA está integrado por los directores de EIA de los `países que conforman la CCAD. En este fortalecimiento del CTEIA y del CCAD, en relación con los sistemas EIA, tuvieron gravitante importancia tanto NCEA como UICN, como se explica en el capítulo 4 de este informe.

Entre 2002 y 2003 el CTEIA realiza cinco reuniones que lo convierten en actor regional fundamental para el impulso de procesos relacionados con los sistemas de EIA nacionales. Contaba con un plan de acción definido, compromiso y acuerdos para ser retomados por los países y había definido criterios y políticas comunes con respecto al abordaje del impacto ambiental de iniciativas de envergadura como el Plan Puebla Panamá y del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) En dicho proceso tuvieron un papel clave NCEA y UICN, ambas aportando insumos para el debate y la formación de consensos en torno al EIA y al instrumento de Evaluación Ambiental Estratégica, introducido por NCEA en 2003 y asumido por el CTEIA (proceso se explica en capítulo 4 de este informe)

Tratados internacionales

Por último, cabe mencionar dentro del contexto internacional que ha rodeado a los proyectos en estudio, que Guatemala es signataria de varios tratados internacionales ambientales que influyen como agentes externos en el Sistema EIA. Se tiene como ejemplo, la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, 1971) el cual trata sobre ecosistemas acuáticos que son importantes a nivel mundial por ser de beneficio al ser humano e indispensables para seres vivos (aves migratorias). Guatemala tiene 5 sitios Ramsar registrados y entre los cuales se encuentra el Parque Nacional Laguna de Lachúa, ecosistema acuático de gran importancia para el turismo y para las especies que en él habitan, área protegida en coadministración de gobierno[3], y zona para la construcción de un megaproyecto el cual consiste en una carretera y de la cual ingresan 6 kilómetros al área protegida. Esta construcción forma parte del Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá) y que trata de la interconexión de Centroamérica.

Otros tratados internacionales como el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Silvestres de Flora y Fauna (CITES), el Convenio de Diversidad Biológica (CDB); Protocolo de Kioto, Protocolo de Cartegena y Montreal son influyentes en materia de políticas ambientales y pueden incidir en el Sistema EIA si es requerido por algún proyecto en donde estas convenciones tienen injerencia.

[3] Se ha denominado coadminsitración de gobierno, ya que éste parque es administrado por entidades del gobierno como lo son: Instituto Nacional de Bosques (INAB), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), en conjunto con UICN.

3. Cambios que han tenido lugar en las capacidades del sistema

Introducción

Como se planteaba en el punto anterior (1.5.3) la unidad de análisis de esta evaluación es el Sistema de EIA, entendido como "asociación colaborativa", estos es una formación tipo red en la que sus miembros pueden cooperar entre sí en distinto grado: desde el intercambio de conocimientos hasta el trabajo conjunto en búsqueda de objetivos comunes. Sin embargo, no encaja precisamente en las categorías propuestas en el documento referido, por varias razones.

- Por una parte, la denominación de "asociación colaborativa" puede dar a entender que se parte de un piso común a todos los sectores involucrados en el Sistema. Pero no es así, el Sistema se desenvuelve a partir de su autoridad rectora, el MARN, los demás actores participan según las reglas de juego establecidas por la autoridad rectora y según los instrumentos por esta autorizados.
- En segundo lugar, el apoyo de IUCN-NCEA se dirigió prioritariamente a esta entidad de gobierno, los otros actores (sector privado, sociedad civil, alcaldías) fueron vinculados en actividades formativas pero no fueron los actores protagonistas. Será importante, entonces, valorar cómo esta entidad se apropió de estas capacidades, las consolidó y las institucionalizó.
- De lo anterior se desprenden otra importante consecuencia: el grueso de la capacidad creada se debe evaluar a nivel del MARN y en segunda instancia se puede valorar los resultados y efectos de estas capacidades en el resto del Sistema. En este punto será importante valorar de qué manera y con qué efectividad el MARN ha multiplicado estas capacidades en otros actores del Sistema, pero también cómo en la interacción entre los diferentes actores se han generado capacidades propias del Sistema.

En este sentido, el análisis de las cinco *core capabilities* según lo propone el marco metodológico se realizará asignándole una mayor prioridad al análisis de los cambios a nivel del MARN, donde de algún modo se concentran el grueso de las capacidades del sistema, pero sin perder de vista el fortalecimiento del Sistema en su conjunto, que debe reflejarse en mejores condiciones de participación y en las tomas de decisiones del Sistema.

Por otra parte, los indicadores propuestos en los TdR del estudio y los que fueron propuestos en las primeras entrevistas y el taller inicial, son propuestas de estados ideales a los que se aspira, por eso se ha tratado de identificar en qué momento en el camino hacia ese estado se encuentra el desarrollo de una capacidad. Esto está relacionado con la distinción que se realiza en el marco metodológico entre *competencies, capabilities y capacity*

- *Competencies*: habilidades y destrezas en el plano individual
- *Capabilities*: habilidades colectivas de un grupo o sistema que le permiten realizar algo tanto al interior como al exterior del grupo o sistema.
- *Capacity*: las habilidades globales de una colectividad de crear valor para otros.[4]

Existe un trayecto entre la apropiación individual de una nueva habilidad y la transformación de múltiples habilidades individuales en un "saber hacer" colectivo, reflejado en rutinas, procedimientos e instrumentos compartidos que no dependen para su reproducción de la presencia o no de determinado individuo. Este es el momento de la institucionalización de las capacidades.

3.1 Capacidad para actuar y cumplir compromisos

Judgement criteria	Indicators perceived by stakeholders	Sources of verification
a) Presence of a clear work process and procedures,	Reglamento de Control y Seguimiento Ambiental actualizado Listado taxativo actualizado Términos de referencia específicos	Entrevistas stakeholders. Plan Estratégico del MARN 2008-2011 POA 2010 del MARN
b) Decision taking and acting on these decisions is taking place accordingly to prescribed process and procedures	Ruta definida para el proceso desde la categorización hasta la resolución reconocida por todos los actores involucrados	Entrevistas stakeholders. Estudios de caso Reglamento de Control y Seguimiento Ambiental
c) Effective monitoring of the work process.	Procedimientos e instrumentos institucionalizados Manual de procedimientos para los procesos de EIA	Entrevista con stakeholders
d) Organisational chart is clear and comprehensive	Funciones y competencias de actores del MARN claramente definidas.	RECSA Manual de Puestos vigente

[4] Paul Engel, Niels Keizer and Toni Land. *A balanced approach to monitoring and evaluating capacity and performance. A proposal for a framework*. Discussion Paper No 58E. December 2007

e) Staff capacities to implement and monitor EA process	Equipos multidisciplinarios para el análisis y valoración de los EIAs	Entrevista con stakeholders
f) Estabilidad laboral	Contratación de personal en categoría 011(planilla permanente del Ministerio).	Entrevista con stakeholders
g) Instrumentación de compromisos que derivan de convenciones internacionales	Reglamentos específicos (licencias)	Entrevista con stakeholders
h) RH calificado y comprometido con la misión del ministerio	Perfil y experiencia del personal asesor y Delegaciones.	Entrevista con stakeholders

a) Base normativa fundamental

La base que legitima el Sistema, que establece rutas, criterios y actores para su funcionamiento se encuentra en varios cuerpos normativos que han ido ganando en operatividad con el correr de los años. El primer antecedente se encuentra en la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente promulgada en 1986. Pasaron 17 años para que entrara en funciones el RECSA en su primera versión, en 2003, reformada y actualizada en 2007. La vigencia del RECSA y del Listado Taxativo (desde 2005) son los dos principales indicadores de que el Sistema en 7años ha constituido la base normativa e instrumental que le posibilita actuar de forma sistemática y obtener resultados de calidad en función de los objetivos del manejo del impacto ambiental.

El RECSA establece en su artículo 4 lo que se entiende como Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (ver 1.3) Dentro del dicho Sistema, que es al que nos referimos en este capítulo, el MARN cumple una función de rectoría y dentro de él el Sistema de Gestión Ambiental formado por tres Direcciones: DIGARN, DIGCN y DIGCL, cuyas competencias quedan definidas en el RECSA, identificándose con precisión las múltiples funciones que cumple la DIGARN como autoridad del Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental.

En lo que el RECSA es muy minucioso es en la determinación de la ruta, los procedimientos y los instrumentos que son reconocidos como parte del Sistema (ver 1.4.1). Si bien todas las personas entrevistadas identifican en estos instrumentos una importante capacidad del Sistema, su debilidad estriba en que se prioriza algunos de ellos por parte del MARN al día de hoy (sobre todo Evaluación Ambiental Inicial y Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental) son los priorizados por el MARN al día de hoy. Un instrumento fundamental para los planes de desarrollo regionales, como lo es la Evaluación Ambiental Estratégica, apenas ha sido utilizado, no se ha generado experticia al respecto.

b) Ruta definida

Hubo unanimidad en los sectores entrevistados con respecto a que se conoce, por parte de los diferentes actores involucrados en el sistema, la ruta a seguir (categorización, estudio, resolución y dictamen) y los procedimientos que se requieren en cada paso, esta capacidad no se encontraba pocos años atrás. El RECSA y el listado taxativo son los dos instrumentos claves acerca de la ruta.

Sociedad Civil: participación pública

El RECSA dedica su capítulo 8 a la Participación Pública, un tema que ha sido controversial, en especial alrededor de algunos artículos derogados por el anterior gobierno (el mismo gobierno que lo había aprobado), posteriormente el gobierno de Colom los restableció, pero las Cámaras Empresariales presentaron un Recurso de Inconstitucionalidad para dichos artículos y, finalmente, la Corte de Constitucionalidad, poco tiempo atrás, ratificó la constitucionalidad de los artículos en cuestión, que exigen , entre otras cosas, que el proponente presente "…un plan de participación pública para todo el ciclo del proyecto".

En qué consiste la capacidad generada por el RECSA en este caso?: que existen las condiciones jurídicas que legitiman la participación de la ciudadanía en momentos precisos de la ruta. Sus limitaciones: las capacidades de la ciudadanía para utilizarlas (se ve en el próximo acápite). Aparte del RECSA, las organizaciones ciudadanas, sobre todo en comunidades y municipios, cuentan con otras fuentes que legitiman su participación en estos temas, como el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo.

c) Monitoreo del proceso de trabajo

Esta es una capacidad parcialmente por construirse. Por una parte, el MARN cuenta con su Plan Estratégico 2008-2011 que orienta las políticas y los objetivos del Ministerio. Uno de sus objetivos estratégicos apunta al fortalecimiento de la gestión socio ambiental, un esfuerzo en el que deben colaborar tanto actores e intereses estatales como privados según el PE. Según la Directora de la DIGARN, su estrategia ya no se encuentra fijada en los estudios de EIA, como hasta hace unos años atrás, sino en el ordenamiento ecológico necesario para un desarrollo sostenible, para lo cual los estudios son un instrumento. Además se formula un Plan Operativo Anual, que contiene acciones y metas por Dirección y Departamento. Con respecto al monitoreo realizado a la ejecución del POA, se señalaron debilidades de parte de personal entrevistado.

Por otra parte, las opiniones vertidas coincidieron en que si bien, la ruta y los procedimientos están claros es todavía necesario contar con un Manual de procedimientos, para poder estandarizar procesos de trabajo, cerrar espacios a la discrecionalidad. Cada actor (consultores, asesores de la DIGARN y personal de las Delegaciones) entiende la norma desde su perspectiva y aplica los instrumentos cómo le parece que hay que hacerlo.

d) Estructura y organigrama

En 2004 la institucionalidad del MARN era sumamente débil, con posterioridad a esa fecha se fortalecieron sus capacidades organizativas y administrativas, entró en vigencia un manual de funciones, se ha establecido un organigrama que ubica a las diferentes instancias. Una auditoría realizada por Price Waterhouse en 2007 ya daba cuenta de los avances. En la actualidad se cuenta con un departamento de recursos humanos y políticas para la selección de `personal.

e) Staff con capacidades para monitorear procesos

Para las personas entrevistadas ha sido de suma importancia la multidisciplinariedad del recurso humano que se ha ganado en los últimos años, particularmente desde 2004 a la fecha, tanto en las Direcciones como en las Delegaciones. Sin embargo, no parece haber aumentado la capacidad del personal para el monitoreo, en parte por lo señalado en c) y en parte por el volumen de trabajo que debe procesar el personal

f) Estabilidad laboral

Este es un terreno en el que se señalan avances desde hace poco tiempo, concretamente bajo la actual administración se han colocado en la categoría 011 al personal que se quiere preservar en el Ministerio. El personal más antiguo a nivel técnico tiene uno 7 años en el ministerio, lo que significa que han logrado “sobrevivir” a dos períodos de gobierno.

g) Instrumentación de compromisos de convenios internacionales

Se han señalado en las entrevistas criterios de capacidades que están por construirse, cuando se formulen reglamentaciones más específicas que el RECSA

h) Personal comprometido con la Misión del Ministerio

La política de estabilidad junto con la capacitación del recurso humanos, han conducido a que se cuente tanto a nivel de Direcciones como de Delegaciones, con personal clave comprometido con las políticas del Ministerio en EIA.

Conclusión

Se comprueba un fortalecimiento en todas las variables seleccionadas que posibilita que el sistema de Gestión Ambiental dentro del MARN cuente con capacidades más efectivas para cumplir con su cometido como ente rector del sistema EIA. Se aprecian diferentes puntos de debilidades, pero al mismo tiempo una tendencia a garantizar mayor sostenibilidad de los cambios logrados.

3.2 Capacidad para alcanzar objetivos de desarrollo

Judgement criteria	Indicators stakeholders	Sources of verification
a) Recursos financieros adequados/ estables)	Presupuesto estable y suficiente	Presupuesto del MARN
b) Facilities, equipment and premises. (Infrastructura y equipos)	Disponibilidad de tecnología (laboratorios) adecuada para evaluar una diversidad de áreas	Entrevistas en el MARN
c) Human resources.	Recurso humano con capacidades técnicas, competencias y experiencia Recursos Humanos con sueldos competitivos y en número suficiente.	Entrevistas con personal de DIGARN y de las Delegaciones.
d) Access to knowledge resources. (acceso a recursos de información y comunicación)	• Capacidad instalada para revisar y trasladar la revisión al proponente	Sitio web del MARN
e) Human Resources Management: Staff turnover, recruitment policies	• Definición de perfiles de los puestos y funciones	Entrevistas con personal de DIGARN. Manual de Puestos y funciones
f) Human Resources Development policy in place	• Personal contratado de forma permanente (011) y con sueldos competitivos • Sistema permanente de capacitación y actualización del recurso humano	
g) ICT equipment available and functional	• Sistema electrónico de seguimiento al proceso de evaluación del EIA	Sitio Web del MARN. Entrevistas con proponentes
h) Means to engage external experts	• Sistema de registro y certificación de expertos en diversas materias (actualizado)	Entrevista con consultores Registro de Consultores
i) Cadena adecuada para obtener efectos directos	• Agilidad con que se resuelven y notifican los documentos	Entrevista con proponentes y consultores.

MARN/DIGARN

a) Presupuesto

En el período 2002-2007 el presupuesto dedicado al MARN apenas ha sufrido variaciones, incluso en su relación con el presupuesto general de la Nación ha descendido.

Cuadro 5 MARN variaciones de su presupuesto 2002-2007 [5]

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presupuesto aprobado del MARN (Millones de Quetzales)	37,1	36,5	36,5	39,9	40,6	40,6
Su relación con el Presupuesto Aprobado de la Nación	0,155	0,123	0,118	0,123	0,108	0,108

Con el actual gobierno el presupuesto del MARN ha conocido un sustancial aumento, que ha posibilitado algunos de los cambios señalados con respecto al recurso humano del ministerio (número, estabilidad y descentralización). Pero continúa siendo un presupuesto que permite un funcionamiento institucional básico, buena parte de las inversiones se basan en aportes de la cooperación internacional.
Incluso aparecen otras instancias estatales relacionadas con la temática ambiental que registran presupuestos más altos que el MARN, como por ejemplo en el Presupuesto de la Nación 2008 se asignaron 129 millones de Quetzales entre otras instancias a:
Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP): 60.000.000
Autoridad para el Rescate del Lago Amatitlán 53.000.000

Otra fuente de ingresos del Ministerio es el cobro de multas y licencias, cuyo monto anual no se pudo precisar pero que rondaría en medio millón de Quetzales, que aportan al presupuesto general del Ministerio.

b) Infraestructura y equipos

En lo que se refiere al MARN, en la sede central se dispone de infraestructura y equipamiento adecuado, no así en las Delegaciones, donde los EECSA deben cubrir largas distancias en los Departamentos sin contar, a menudo, con vehículos apropiados. En la región de Quetzaltenango se ha buscado una respuesta a este problema, nombrando un promotor que apoya el trabajo del EECSA, es un paliativo importante, pero esto no es política, depende de la decisión del Delegado Regional.

c) Recursos Humanos

Con respecto a los recursos humanos se identifican avances:

- Se ha logrado una cierta estabilidad en los últimos dos períodos de gobierno, en este último se ha realizada una mayor esfuerzo por asegurar permanencia cambiando el estatus de contratación a personal técnico (011). En este sentido se ha reducido el ritmo de rotación del staff de DIGARN y DIGCN, por ejemplo con al cambio de gobierno producido en 2003 se fue todo el personal, pero en los dos últimos gobiernos se ha mantenido un grupo que cumple funciones de asistencia directa a las Direcciones, gerenciando procesos de trabajo. Además, se utiliza de manera más explícita el criterio de multidisciplinariedad en el reclutamiento de personal.

[5] Oscar Medinilla, Puntos clave de la asignación presupuestaria ambiental, http://www.conap.gob.gt/Members/admin/documentos/nisp/materiales-taller-induccion/Asignacion%20Presupuestaria_O%20Medinilla.pdf consulta:15/02/10

- Se han fortalecido las Delegaciones con puestos específicos para el Sistema de EIA, personal técnico con experiencia en el MARN. Hoy existen 21 EECSA en los territorios, uno en cada Departamento. Además se han organizado 6 Delegaciones Regionales (de 10 planeadas), estructuradas en torno a cuencas hidrográficas que abarcan varios Departamentos. Cada Delegación Regional cuenta con un personal de 4 personas (1 Delegado, 1 Asesor Jurídico, 1 Experto en un tema de relevancia regional y 1 Asistente Administrativa) y cada Delegación Departamental alrededor de 8 o 9 personas (1 Delegado, 1 EECSA, 1 educador ambiental, 1 secretaria y 4 o 5 promotores).
- El personal técnico de las Delegaciones está siguiendo una Maestría en Gestión Ambiental, de 2 años de duración, en una universidad privada guatemalteca. Un paso que fue muy valorado por los EECSA entrevistados quienes muchas veces se sienten sobrepasados por la naturaleza de problemas que deben analizar y valorar.
- Existe coincidencia, en particular dentro del espacio ministerial, que hoy existe una mayor capacidad en recursos humanos formados, tanto a nivel central como en las Delegaciones departamentales. En la DIGARN laboran unas 25 personas vinculadas directamente con procesos EIA, 6 de las cuales, aproximadamente, participaron en procesos formativos en el marco del proyecto de fortalecimiento del sistema EIA. En la DIGCN trabajan unas 44 personas, de las cuales 11 han participado en dichos procesos formativos. Ha habido un esfuerzo por reclutar personal más de acuerdo a lso perfiles que se requieren. En las Delegaciones se ha creado un puesto específico para dar seguimiento a los EIA. Existen mejores condiciones para lograr estabilidad de cierto personal. El vacío más importante señalado en estas capacidades es el de la capacitación del recurso (se analiza en próximo acápite)

A pesar de estos avances la política deja ver vacíos que se analizan en el punto e).

d) Acceso a recursos de conocimiento

MARN

Dentro del marco ministerial un importante recurso son las guías ambientales sectoriales. Este instrumento preparado por UICN tiene como objeto ser un instrumento de apoyo para la preparación y revisión de instrumentos referidos a proyectos de bajo o moderado impacto ambiental. A pesar de que el MARN, a través de la Directora de la DIGARN participó en el proceso de formulación de las Guías, su utilización no es pareja dentro del Sistema de Ge4stión Ambiental, mientras la DIGCN promueve su utilización en las Delegaciones por parte de los EECSA, en la DIGARN sólo se utiliza la referida a Infraestructura. Según la Directora de la DIGARN las Guías no son instrumentos que agilicen el proceso, son demasiado teóricas, no son ágiles, por eso se están preparando nuevas guías con el apoyo de EPA. Para los EECSA entrevistados, por el contrario, las Guías son instrumento sumamente útiles, que les facilita un trabajo en el cual no tienen mucho a quien consultar.

Sociedad Civil

Visto desde el ángulo de la sociedad civil, los objetivos de desarrollo del Sistema exigen una cuota importante de participación pública. Dentro de lo que es sociedad civil las mayores capacidades se encuentran en un sector reducido de ONG especializadas, que dependen de las competencias propias de sus recursos humanos y de la cooperación con la que han contado para hacerse de equipos, recursos técnicos, ampliar su capacidad operativa y mantener actualizados sus conocimientos. Pero a nivel de organizaciones de base y locales la situación es deficitaria, se requerirían mejores articulaciones entre ONG y otras organizaciones sociales para lograr un mejor acceso a medios de conocimiento.

e) Desarrollo del recurso humano

MARN

Fueron señaladas varias líneas de debilidades que restan fuerza a la mayor capacidad del Sistema:

- Falta de un mecanismo de inducción del personal nuevo en la DIGARN. El nuevo personal prácticamente deben comenzar de cero y se recargan en el personal viejo con sus consultas, no existe una forma de establecida de socializar las habilidades ya existentes
- Relacionado con lo anterior está la ausencia de un manual operativo que haga del Manual de Procedimientos existentes una herramienta de fácil manejo por parte de los diferentes actores y un trabajo estandarizado en diferentes segmentos del sistema. Este fue un vacío señalado con énfasis por los EECSA quienes en las Delegaciones deben superar por su cuenta problemas y situaciones muy diversas en los Departamentos.
- Número de personal sigue siendo reducido sobre todo en la sede central este problema se relacionó a dos situaciones: límites presupuestarios y el funcionamiento no eficiente de la “ventanilla única” por donde pasan todos instrumentos que llegan a la DIGARN, pues no funciona su función de “filtro” que debería canalizar todas las categoría C a las Delegaciones;
- No existe una estrategia de formación de recursos humanos que de forma sistemática y equilibrada vaya aportando al personal de las diferentes dependencias vinculadas con el sistema, salvo la iniciativa desde la DIGCN mencionada anteriormente. Se han diseminado conocimientos, pero no hay formación sistemática que profundice conocimientos y aborde temas nuevos; se hizo la crítica de que las oportunidades de capacitación se aprovechan sin pensar en una lógica de fortalecimiento institucional (sin criterios claros sobre quién va y quién no va).

Consultores

El sector consultor es criticado desde diferentes frentes. Desde el MARN por la baja calidad de muchos de sus estudios. Desde la sociedad civil porque trabaja de acuerdo a las necesidades del sector empresarial, sin objetividad, y que funciona con espíritu de "cartel". Desde los mismos consultores se señala que ha habido un verdadero "boom" de consultores ambientales (lo que por otra parte es un indicador de que el sistema funciona pues se necesitan sus estudios) sin mayor formación ni experiencia, que trabajan individualmente, sin controles de calidad. Parte de la responsabilidad se le asigna al MARN, que no tiene políticas definidas hacia el sector, en el sentido de favorecer su capacitación y actualización de sus conocimientos. Parte al mismo sector, que muestra un grado muy reducido de organicidad, con una mayor organización podría tener una base de interlocución con el Ministerio y establecer mecanismos para su acreditación y permanente capacitación

f) TICs y equipmaiento

El MARN tiene sitio web donde "cuelga" información de interés para los diversos actores. Desde la "ventanilla única", departamento creado recientemente, se atiende los requerimientos desde cualquier sector interesado en llevar a cabo un proyecto, en el sitio web se encuentra en línea los formatos de todos los instrumentos y requisitos que deben ser resueltos para hacer el proceso de la forma adecuada. De parte de proponentes y desde el mismo Ministerio se señaló que la información sobre el estado en el que se encuentra casa proceso disponible en la web no es actualizada, ello lleva a que los proponentes deban seguir los canales tradicionales (llamadas telefónicas) para contar con información fresca. Fue señalado que se debería explotar mucho mas el medio virtual, para la comunicación dentro del marco del Ministerio, por ejemplo entre las Direcciones y las Delegaciones.

En este sentido, una sugerencia que partió desde los EECSA: fue la de contar con un Blog, donde ellos puedan presentar consultas sobre los más diversos problemas que deben enfrentar en los territorios.

H) Registro de Consultores

Consultores y consultoras individuales o formando empresas son figuras claves en el sistema. Extrañamente el RECSA dedica poco espacio, sólo el artículo 84 indica que la DIGARN llevará un Registro de consultores. Mientras que el antiguo Reglamento, de 2003, dedicaba todo un capítulo a explicar cómo funcionaba el registro, criterios de selección de consultores, etc. La fortaleza actual estriba en la existencia de dicho Registro, según el registro ubicado en el sitio web del MARN existen 218 consultores individuales y 36 empresas consultoras inscriptos. De estas, un tercio aproximadamente se especializan en temas vinculados con recursos estratégicos (minerales, hidrocarburos, recurso hídrico), otro tercio ofrece servicios en una gama amplia de temas ambientales. En general se desenvuelven con un pequeño staff formado por los socios y un grupo mayoritario de consultores asociados de diferentes disciplinas, Un pequeño sector de empresas son filiales de consultoras internacionales.

El sólo registro es sólo un paso mínimo para ordenar la oferta de consultores, pero está lejos de los indicadores señalados por los stakeholders (mecanismos de certificación de los consultores, criterios más rigurosos para su selección, control de calidad de sus servicios, oportunidades de actualización de los conocimientos de los consultores).

i) Cadena adecuada para obtener efectos directos

Teóricamente la ruta planteada desde el RECSA, con la diversidad de instrumentos y los procedimientos establecidos, debe conducir a efectos directos. En este sentido, la condición objetiva en la normativa para el desarrollo de la capacidad existe, pero en la implementación, por todos los factores señalados esto no ha sido posible todavía. Los recursos limitados con que cuenta el Ministerio, los conflictos sociales y políticos entre intereses muy diversos, los problemas identificados para el seguimiento a las resoluciones, las presiones desde el contexto internacional de apertura económica, entre otros factores, no posibilitan que la cadena conduzca de manera fluida hacia los efectos esperados.

Conclusión

Las capacidades desarrolladas en este nivel son más desparejas, pues se incorporan algunos terrenos "duros" como es el presupuestario, herramienta aún limitada como para posibilitar cambios más sustantivos y sostenibles. A nivel ministerial, hoy existe una capacidad antes no conocida tanto a nivel central como en los territorios, ha habido un impulso sustantivo a la descentralización y se está aportando a aumentar la capacidad de estos actores. Aunque se identifican debilidades claras, como la falta de una estrategia para el desarrollo del recurso humano, las capacidades de los actores del Estado han contado con mejores condiciones para desarrollarse que las de la sociedad civil, en los que se puede apreciar la asimetría del sistema. Tampoco las capacidades del sector consultor han sido trabajadas de forma sistemática, hay bastante crítica sobre su desempeño pero no hay iniciativas estables para resolverlas.

3.3 Capacidad para relacionarse

Judgement criteria	Indicators perceived by stakeholders	Sources of verification
a) Political and social legitimacy.	• Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental reconocido por todos las partes interesadas	Entrevistas con diversos actores.
b) Operational credibility /reliability.	• Procesos interstitucionales que eficientizan el sistema para beneficio del usuario. • Existencia de instrumentos establecidos para el monitoreo y seguimiento • Establecimiento de regentes ambientales que se responsabilizan por el seguimiento de los proyectos	
c) Participation in coalitions.	• El sistema cuenta con espacios de interlocución permanentes entre estado, sociedad civil y sector	Entrevistas con plataforma regional.

	empresarial entorno a problemas neurálgicos en temas específicos	Comisiones ad hoc formadas en torno a temas estratégicos
d) Adequate alliances with external stakeholders.	• Plataformas cívico-estatales en las regiones con capacidad de incidencia	Entrevistas con plataforma regional
e) Transparency and accountability in EIA / SEA process	• Existencia de instrumentos y procedimientos adecuados para una participación pública efectiva	Difusión pública de las resoluciones.
Added f) Acuerdos y convenios interinstitucionales que posibilitan la relación con múltiples sectores interesados	• Reglamentos, procedimientos y tiempos homologados entre las diversas instituciones	Acuerdos entre diversos ministerios.
g) Comunicación con el entorno interesado	• Sistema de información que de seguimiento efectivo entre los actores que definen el producto del sistema.	Sitio web Base de datos

a) Legitimación social y política

MARN es la instancia legitimada como ente rector del Sistema, así lo establece el RECSA y lo reconocen los stakeholders. Desde esta posición es actor referente para todos los demás que componen el Sistema, sin embargo la percepción que hay del MARN en círculos amplios no es muy positiva, una encuesta reciente realizada por el periódico Prensa Libre sobre el tema ambiental, indica que el 46.3% de las personas encuestadas encuentra que lo que hace el MARN es poco con respecto a la protección del ambiente y el 41.5% que casi nada (LPL, 11/04/10). Esta imagen difundida por la prensa, fundada o no, se retroalimenta con lo que expresa desde el sector proponente, de que el MARN enlentece procesos de inversión económica, y lo que proviene desde organizaciones de sociedad civil, que desconfía de las capacidades y la voluntad política del MARN para hacer efectivas políticas ambientales.

En este sentido, la legitimación social y política del MARN que proviene de la ley no se refleja automáticamente en una legitimación en la práctica por parte de diferentes sectores vinculados al sistema y de la población en general.

b) Condiciones de credibilidad y confiabilidad

Los indicadores establecidos por los stakeholders señalan capacidades aún no existentes. Los plazos para entrega de dictámenes que a menudo no son cumplidos y las dificultades que manifiesta el MARN para el seguimiento de sus dictámenes y el efectivo cumplimiento de las medidas de mitigación, son dos de los principales factores que aumentan el descrédito con respecto al ente rector entre sociedad civil y sector privado, lo que ensombrece sus relaciones.

c) Participación en coaliciones

Por parte de los entrevistados, se señaló la ausencia de espacios permanentes de interlocución entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Existen experiencias como las plataformas que se describen en d) y el funcionamiento de los CODEDES en las regiones, que tienen cierta regularidad, pero no espacios en que se dialogue y negocie de manera sistemática en torno a políticas ambientales mayores. En general se forman comisiones ad hoc, en torno a ciertos temas, pero se disuelven cumplida su misión

Sí se ha desarrollado capacidad, tanto a nivel estatal como de los otros sectores para fomentar relaciones en la región centroamericana. A nivel ministerial ha sido alimentada por todo este proceso alrededor de la CCAD, pero también los otros actores están cada vez más involucrados en redes regionales (en torno a la minería metálica o el manejo del recurso hídrico, por ejemplo) que involucran el impacto ambiental.

d) Alianzas con stakeholders externos

Dentro del organigrama del MARN se encuentran las Autoridades de Cuenca, estas son estructuras organizadas desde el MARN, para favorecer el manejo ambiental en cuencas hidrográficas, pero que en su desarrollo asumen modalidades de plataformas en las que coinciden entidades gubernamentales en la región y representantes de sociedad civil (ONG, comunidades), Alcaldías, Sector Privado. Estas plataformas son presididas por el Delegado del MARN en el Departamento y obtienen su financiamiento propio del Presupuesto de la Nación, cumplen una función de monitoreo en la región y de intercambio entre actores políticos, técnicos y económicos en torno a problemas de la región.

e) Transparencia y accountability en EIA

La capacidad más importante en este plano reside en los procesos efectivos de participación pública y la auditoría ambiental.

Comunidades, organizaciones locales y Alcaldías aparecen como los sectores con menores capacidades sobre todo para dar seguimiento a problema ambientales de alto impacto, como la minería. Esta situación conduce a que estos sectores cuenten con muy reducidas posibilidades de actuar dentro de los plazos que determina el RECSA para que la ciudadanía se expida sobre los EIA, los que en general son expediente voluminosos y de complejo contenido. Por lo tanto, a pesar de que el RECSA y otras normativas aseguran un lugar para la participación pública, esa se reduce a lo que pueden realizar un grupo de ONG.

Sin embargo, ante algunos temas estratégicos, como la minería, la sociedad civil se hace sentir a través de la presión de diferentes maneras y utilizando mecanismos que el Código Municipal contempla, como la Consulta Popular. De este modo, por ejemplo, en 40 municipios del altiplano occidental han rechazado la exploración y explotación minera en sus territorios. En la misma línea, la Comisión Pastoral Paz y Ecología(COPAE) de la Diócesis de San Marcos, realiza un monitoreo mensual, con tecnología aportada por universidades canadienses, de la contaminación de aguas producida por la Mina Marlin, monitoreo que debería realizar el MARN.

f) Acuerdos interinstitucionales

El espacio en donde estos se han dado, en cierta medida es entre los actores estatales.
Como se expresara en el capítulo 4 son evidentes los conflictos entre Ministerios alrededor de algunos temas neurálgicos tanto para las inversiones como para el ambiente. Por otra parte, se evidenciaron dificultades para coordinar y agilizar procesos en las relaciones entre MARN y CONAP. Con frecuencia van las consultas desde el MARN, pero las respuestas no son rápidas; CONAP no se ha desconcentrado, todo paso por la sede central y por diversos departamentos. Un paso importante señalado ha sido la homogeneización de formatos entre las dos entidades. Se trata de pequeños cambios que se están operando.

Esta situación no impide que se desarrollen algunos espacios de coincidencia de una mayor colaboración. En el `pasado gobierno se impulsó un programa, *Guate Verde*, que vinculaba a las principales entidades del Estado en torno al eje ambiental, el cual no dejó resultados sostenibles. Bajo el actual gobierno, se están favoreciendo los espacios de coordinación en torno a algunos temas como el del cambio climático, favorecidos por la oferta desde cooperación internacional (KWF de Alemania y la cooperación española).

Otro ámbito de búsqueda de articulación, se presenta en la regiones, con las Comisiones Departamentales de Medio Ambiente (CODEMA), también una experiencia relativamente reciente, donde confluyen todas las entidades estatales del Departamento que tiene relación con el Medio Ambiente, presididas por el Delegado Departamental del MARN, sirven como espacio de coordinación e intercambio de información, y articulación de acciones.

g) Comunicación con el entorno

Desde el punto de vista del MARN el sitio web es un buen medio de comunicación, aunque está dirigido especialmente a sectores interesados y conocedores de la temática, salvo una ventana de Consulta Ciudadana, dirigida a un público más amplio. En las regiones son importantes vehículos de comunicación el mismo personal del MARN, presente en diferentes espacios divulgando políticas e instrumentos, y haciendo educación ambiental.

Conclusión

Estas capacidades están en buen parte por ser desarrolladas, lo cual no es extraño en un contexto social y político aún muy fracturado y polarizado. Lo ambiental, como se planea en otra parte de ese informe, encierra un conjunto de temas que rápidamente se convierten en terrenos de conflictividad, pues chocan los más diversos intereses y la institucionalidad existente aún no favorece un manejo pronto y efectivo de los conflictos.

3.4 Capacidad de adaptación y auto renovación

Judgement criteria	Indicators perceived by stakeholders	Sources of verification
a) Understanding of shifting international and national contexts and relevant trends (external factors).	• Integración de compromisos de los convenios internacionales (DR CAFTA)	Entrevistas con stakeholders
b) Political context of change (efectos de un cambio de gobierno)	• Actualización sistemática de los instrumentos a los cambios en el contexto político	Entrevistas con stakeholders
c) Sistema de monitoreo de la gestion institucional	• Sistema efectivo de monitoreo de EIAS (cumplimiento de medidas de mitigación)	Entrevistas con stakeholders
d) Capacidad de adaptacion a los cambios de gobiernos, nuevas políticas , nuevas prioridades	• Establecimiento y respeto de políticas de estado en materia de EIA (continuidad)	Entrevistas con stakeholders
e) Políticas de capacitación y actualización del personal. Incentivos para la superación académica.	• Sistema permanente de capacitación y actualización del recurso humano	Entrevistas con stakeholders

a) Comprensión de contextos cambiantes tanto internacionales como nacionales

El capítulo ambiental del CAFTA ha sido un motor que ha obligado a la renovación y modernización en una serie de aspectos, en general vinculados con la producción y el comercio. Pero las capacidades propias del Sistema para la adaptación y el cambio han sido señaladas como pocas, los indicadores planteados por los stakeholders hacen referencia a capacidades que hay crear.

b) Cambios en el contexto político-ambiental

El Listado Taxativo debía ser actualizado cada año, pero ya han pasado 7 años sin actualización, quedando nuevas realidades por fuera, generadas por el clima creado por el TLC (nuevas inversiones en sectores estratégicos). Los instrumentos del mismo modo deberían estar sujeto a actualizaciones, para responder a esas nuevas realidades, en este sentido se señala que el MARN no tiene capacidad de asumir las lecciones que pueden venir desde el entorno, para actualizar los instrumentos y hacerlos más eficaces

c) Sistema de monitoreo de la gestión ambiental

Una capacidad por construir. Es el mayor vacío señalado por los sectores entrevistados. La ausencia de recurso humanos formados, de metodologías específicas y de bases de datos útiles para el sistema son algunos de los factores señalados como causantes de este vacío.

d) Capacidad de adaptación a cambios de gobiernos y políticas

Se están dando los primeros pasos en tal sentido. Se señalan signos de políticas de Estado con respecto a EIA, algo no visto anteriormente. La continuidad de parte del personal y de políticas de EIA, por ejemplo.

e) Políticas de capacitación

No las hay. Los entrevistados señalaron la necesidad de formular un sistema permanente de capacitación como algo urgente. Se están llevando iniciativas de capacitación dependiendo del departamento y de las personas a su cargo.

Conclusión

En resumen, esta es una capacidad por construirse, aunque existen algunos indicios relevantes, como inicios de políticas de Estado que pueden resistir a los cambios de gobierno y una institucionalidad más estable, lo cual puede sentar bases más sólidas para que tengan lugar procesos colectivos de aprendizaje imprescindibles para la auto renovación.

3.5 Capacidad de mantener coherencia

Judgement criteria	Indicators perceived by stakeholders	Sources of verification
a) Clear mandate, vision and strategy of the system	• Política Marco de Gestión Ambiental	Entrevistas con stakehodlers
b)Consistent and clear legal framework	Reglamento de Evaluación Control y Seguimiento Ambiental Reglamentos específicos	RECSA
c)Decentralization to relevant and competent levels	Ordenada y efectiva descentralización con delimitada distribución de competencias	Entrevistas con stakehodlers
d)Overlap in mandates with other authorities (local government, other ministries)	Efectiva coordinación interinstitucional en procesos de evaluación de EIAS	Entrevistas con stakehodlers
e)Capacity building in relationship to the objectives of the system	Sistema permanente de capacitación y actualización del recurso humano	Entrevistas con stakehodlers
f)Coherente internamente con la Vision y Mision del manadato del Ministerio	Coherencia entre los diferentes niveles de operación del sistema de Gestión Ambiental del MARN. (Delegaciones actúann con un set uniforme de principios operativos).	Entrevistas con stakehodlers

a) Mandato claro, visión y estrategia

El indicador brindado por los entrevistados para esta capacidad todavía no tiene condiciones de concretarse. Existe una Política de Gestión Ambiental pero no ha sido implementada por no lograrse una articulación interinstitucional al interior de las entidades de gobierno.

b) Marco de referencia claro y consistente

La principal capacidad generada en estos años es la normativa, RECSA y Listado Taxativo, que estructuran el sistema. Para que mantengan su capacidad de referentes fundamentales del sistema, requieren su sistemática revisión y adecuación a cambiantes contextos y problemáticas, lo cual aún no está ocurriendo. También la norma debe superar algunos puntos aspectos que generan en formadores o tomadores de decisiones diferencias de criterios.

c) Descentralización

Dentro del MARN se ha avanzado en cuanto a la descentralización del sistema, empujada con mayor énfasis y con medidas concretas desde el año 2009 (acuerdo ministerial 676-2009), que apunta a desahogar el sistema con el procesamiento de instrumentos C y B2 en los departamentos. Según cifras brindadas por la DIGCN, en el año 2009 en las delegaciones se procesaron 5160 instrumentos, cifra que corresponde a C dictaminados y resueltos, B2 dictaminados y resueltos, B1 dictaminados y enviados a Dirección General de Gestión Ambiental para resolución. Un obstáculo a la coherencia identificado en este estudio es la falta de un manual práctico que operativice el Manual de Procedimientos, de tal forma que exista unanimidad de criterio en el funcionamiento del sistema en su nivel central y en los territorios.

d) Traslapes en mandatos

Persisten diferencias de enfoque entre las distintas Direcciones del Sistema de Gestión Ambiental, lo que reduce los márgenes de coherencia. Se perciben claramente estas diferencias entre DIGARN y DIGCN, lo que afecta directamente la labor de los EECSA, que reciben órdenes de ambas Direcciones aunque hacen parte de la DIGCN. Recientemente se han dado acercamientos en función de homologar criterios y procesos de trabajo, con el fin de facilitar la capacitación de EECSA, secretarias y Delegados Regionales.

e) Coherencia con misión y visión del Ministerio

El indicador más claro que fue señalado, de que el Sistema camina hacia cierto nivel de coherencia es el hecho de que desde el 2003 en adelante, a pesar de los cambios de gobierno se mantienen avances logrados en el fortalecimiento del Sistema. A pesar de las muchas debilidades que se plantean al Sistema, hay una base sobre la cual se discute, se negocia y se gestiona, con una diversidad de actores y de intereses. Esto, unido a que se busca una mayor estabilidad del personal, podrían ser condiciones para construir políticas de Estado en esta materia.

Conclusión

En este ámbito existen indicios de coherencia que deben ser consolidados, el marco normativo, la descentralización y los mismos productos del sistema en los últimos años, son los principales. Se requiere consolidar estas tendencias, para ello es fundamental el grado de coherencia que se logre a nivel del MARN, el componente normativo y autoridad del sistema, lo cual está aún en proceso, tanto entre Direcciones como entre nivel nacional y niveles descentralizados.

4. Alcance de objetivo de Evaluación Impacto Ambiental

Introducción

El desarrollo del Sistema de EIA desde su inicio ha ido en constante evolución. Sin embargo existen etapas en este sistema que aun tienen debilidades, aunque existen esfuerzos tanto a nivel nacional como regional (Centroamérica) para abordarlas. Debido a que es un tema complejo y requiere de muchos recursos (humanos y económicos), es necesario conocer casos concretos para identificar las etapas en las que existen estas debilidades y poder abordar temas específicos para fortalecer y desarrollar capacidades sobre el Sistema EIA en general.

En función de lo anterior, es necesario identificar estas debilidades en proyectos reales, para lo cual se han seleccionado estudios de caso que pueden ser útiles para ejemplificar el Sistema. Los estudios de caso que se presentan se seleccionaron en base a criterios como:

a) Impacto del proyecto a realizar
b) Presencia de la Cooperación Holandesa
c) Desarrollo completo del Sistema EIA (en la medida de lo posible)
d) Documentación suficiente.

En ese sentido los estudios de caso que se presentan en este capítulo son utilizados para ejemplificar el desarrollo del Sistema EIA.

4.1 Cambios en las capacidades del sistema y sus efectos sobre el alcance de objetivos de desarrollo

4.1.1 Cambios en resultados e efectos

a) Un mayor volumen de procesamiento de instrumentos

El principal cambio se verifica en el volumen de instrumentos procesados. En el período entre 1986 y 2003 se procesó un aproximado de 5000 instrumentos, mientras que según las estadísticas de la DIGARN, entre 2006 y 2009 se procesaron 9321 instrumentos como se pude apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro 6							
Instrumentos ambientales por categoría taxativa							
Año	**Categoría**	**Aprobados**	**No aprobados**	**Año**	**Categoría**	**Aprobados**	**No aprobados**
2006	A	23	8	**2008**	A	27	7
	B1	585	32		B1	417	62
	B2	234	16		B2	517	59
	C	1324	178		C	1113	170
2007	A	24	12	**2009***	A	13	4
	B1	651	45		B1	143	8
	B2	827	68		B2	187	16
	C	1810	126		C	573	42

*datos parciales

Con respecto a los sectores de los que provienen los instrumentos, se puede apreciar que la mayor parte responde a proyectos en agua, construcción, vivienda y calles y carreteras (por lo general a cargo de las Alcaldías).

Cuadro 7					
Instrumentos Ambientales por sector					
Año	**Sector**	**Número**	**Año**	**Sector**	**Número**
2006	Minería	21	**2008**	Minería	25
	Vivienda	85		Vivienda	51
	Salud	25		Salud	18
	Energía	102		Energía	41
	Agua	96		Agua	206
	Agricultura	43		Agricultura	24
	Construcción en general	147		Construcción en general	49
	Calles y carreteras	177		Calles y carreteras	89
2007	Minería	30	**2009**	Minería	24
	Vivienda	71		Vivienda	54
	Salud	20		Salud	23
	Energía	37		Energía	22
	Agua	229		Agua	236
	Agricultura	36		Agricultura	18
	Construcción en general	88		Construcción en general	31
	Calles y carreteras	171		Calles y carreteras	85

A esas cifras hay que sumar los productos que resultan del trabajo de los EECSA en las Delegaciones, con instrumentos B2 y C, según nos informaron en 2009 representaron 5160 instrumentos, el 85% de los mismos provenientes de obras municipales de infraestructura.

Además del volumen, se ha hecho más sistemático el proceso que conduce a una resolución, aunque se mantienen cuellos de botella.

El mecanismo de la ventanilla única fue pensado para actuar como filtro ordenador de los expedientes que ingresaban. La persona encargada revisa cada expediente, identifica a qué categoría pertenecen, si está elaborado según los TdR que le corresponden y lo canaliza hacia el asesor correspondiente. Los proyectos de bajo y moderado los analizan asesores individuales, paras los proyectos de alto impacto se forman equipos de trabajo, cada especialidad toma su componente. En la práctica, se ha señalado que la persona a cargo de la ventanilla única no tiene las capacidades como para poder distinguir con seguridad las categorías de los proyectos, sobre todo entre B y C. Además, tiene una capacidad de procesamiento de 30 expedientes diarios, pero su revisión no es pareja, algunos exigen mucho más tiempo. De ahí que, al faltar una clara categorización, se recarguen más unos asesores que otros, pues los expedientes En este sentido, el mecanismo aún no ha rendido los frutos que se pensaba en cuanto a agilización de los procesos. En este período han aumentado los proyectos de hidroeléctricas, en función del cambio en la matriz energética que se propone el actual gobierno, son proyectos que requieren de mucha dedicación de especialistas, lo que presiona aún más sobre la capacidad de los recursos humanos existentes.. En opinión de una consultora entrevistada, el MARN enlentece el proceso al no concentrarse estrictamente en los instrumentos y el impacto ambiental, y querer emitir opinión sobre los proyectos, lo que le corresponde a los proyectistas.

Un efecto que se percibe desde la aplicación del RECSA es un mayor orden en las obras de magnitud que se realizan en zonas urbanas, sobre todo la capital, donde se está produciendo una verdadera explosión de construcciones de edificios y centros comerciales. Sin la existencia de la normativa posiblemente se hubiera producido un colapso de diversos servicios, actualmente todas las obras están obligadas a cumplir con planes de gestión y mitigación ambiental. El problema lo representan los proyectos que fueron realizados en fecha anterior a la norma, que no ponen sus asuntos en regla por temor a grandes sanciones.

b) Descentralización: Incremento de las Capacidades en los territorios

Un terreno en que se aprecia cambios en los productos del Sistema es en las capacidades en los territorios. La Delegación del MARN está dirigida en parte a la evaluación, control y seguimiento, y en parte a la capacitación y la asesoría. Los tres principales actores: Delegados Regionales, Delegados Departamentales y EECSA, están realizando una tarea de capacitación y asesoría a: Oficinas de Planificación Municipal (OPM), CODEDEs, COCODEs y otros actores municipales que eleva gradualmente sus capacidades. Además los Promotores, hay 4 o 5 por Delegación Departamental, realizan actividades de educación ambiental en escuelas, comités, etc. Los Alcaldes y el personal de los Municipios poco ven de la importancia de los EIA, similar a lo que se señala del promedio del sector empresarial, es un requisito con el que se debe cumplir, poco a poco se intenta ir cambiando esta mentalidad atacando en diferentes frentes.

Las OPM, apoyadas por los EECSA, son fundamentales porque por ellas pasa la preparación de los proyectos municipales, si se quiere actuar preventivamente se debe por integrar la dimensión de impacto ambiental desde este espacio. A las OPM se las capacita para distinguir entre las diferentes categorías de proyectos y en la utilización de instrumentos de tipo C, que

son con los que se ven confrontados. En el CODEDE se delibera sobre los proyectos de desarrollo departamental, el Delegado del MARN preside la Comisión Ambiental de este Consejo. Los COMUDE no son atendidos directamente desde las Delegaciones por falta de personal que pueda atender a todos los municipios, sólo ante demandas se les asesora por parte de los Promotores. Los COCODE sí deben ser consultados para toda obra que se construya en su comunidad, lo cual no siempre sucede o sucede después que se finalizó la obra. El EECSA a menudo debe llegar hasta las comunidades a conocer la opinión de las comunidades y asesorarla sobre cómo debe analizar las posibles consecuencias de un proyecto (para lo cual las Guías Ambientales les ofrecen una herramienta muy práctica). Ase debe destacar que estos procesos de consulta, capacitación y asesoría en los que participan las Delegaciones en los territorios, se ven fortalecidos desde otras fuentes legales como son la Ley de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal, que refuerzan este proceder.

A partir de la entrevista a personal de las Delegaciones del MARN, aparece una dimensión del Sistema que pasa desapercibida en primera instancia. El tema del impacto ambiental toca intereses económicos y políticos que pueden terminar en situaciones de violencia. La estrecha vinculación que existe entre grupos económicos y estructuras locales de poder distorsiona el funcionamiento del Sistema según las normativas. La corrupción con cierta frecuencia posibilita "superar" obstáculos técnicos que presentan los proyectos. Los EECSA se ven impotentes ante decisiones que pasan por encima de sus cabezas y que limitan fuertemente las implicancias de su actuación.

c) Grandes Vacíos

Existió una coincidencia general entre las personas entrevistadas alrededor de algunos vacíos que mantiene aún el sistema:

Seguimiento

- No se cumple con el seguimiento de las resoluciones o apenas se realiza en los casos más serios, como en algunas explotaciones mineras. Existen instrumentos para el seguimiento, pero no existen metodologías, ni procedimientos establecidos, ni capacidad en los recursos humanos para realizarlo. Ni a nivel central del MARN, ni en las Delegaciones. En general no se sabe si las medidas de mitigación recomendadas han sido puestas en práctica, ni cuáles han sido sus efectos sobre el medio ambiente. Este es un gran agujero negro en el Sistema que puede echar por la borda todos los avances que haya significado el fortalecimiento del sistema. Al no existir seguimiento como parte de la rutina tampoco el Sistema puede retroalimentarse con información que le ayude a mejorar sus instrumentos y procedimientos. Durante la evaluación se han sugerido algunas medidas para resolver este problema, la más mencionada fue la creación de la figura del "regente ambiental", una institución o persona encargada de realizar el monitoreo por lo menos a los proyectos de moderado impacto en adelante. Esta figura no está comprendida en el RECSA, debería realizarse una reforma.

Evaluación Ambiental Estratégica

- Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas fueron señaladas como un gran vacío tanto por parte de actores del MARN como de la Sociedad Civil. Una herramienta fundamental para la planificación en los territorios, que ha sido descuidada. Existe en el MARN algún personal que ha participado en las jornadas de capacitación en EAE facilitadas por NCEA en 2006, pero falta capacidad en los consultores, sólo algunas empresas tendrían condiciones técnicas favorables. En la actualidad se están realizando dos EAE: un estudio de la Biosfera Maya y un estudio para un proyecto de saneamiento ambiental en tres Departamentos, para el Programa FONAPAZ. Desde el sector ONG se nos informó que en una entrevista tenida hace unos años con NCEA, se les solicitó expresamente que apoyaran el fortalecimiento de capacidades en este ámbito dentro de la sociedad civil, pero nunca recibieron respuesta a su solicitud.

4.2 Casos de aplicación del proceso EIA

4.2.1 Caso 1: Parque Nacional Laguna Lachúa (PNLL) y construcción de carretera

Categoría: A
Proponente: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda por medio de la Dirección General de Caminos
Ano: 2006

Antecedentes

El Parque Nacional Laguna Lachúa (PNLL) es una de las áreas protegidas que conforman el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) que tiene a su cargo el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Se encuentra ubicado en la Franja Transversal del Norte, al noreste de Alta Verapaz en el municipio de Cobán. Posee una extensión aproximada de 14,500 hectáreas, en las que habitan una gran cantidad de especies de flora y fauna. Del total de la extensión, 400 hectáreas corresponden a la Laguna que es el principal atractivo del parque.

El PNLL desarrolla actividades que permiten la conservación de los recursos naturales a través de la participación comunitaria, generando alternativas de desarrollo agrícola y forestal para las comunidades que se encuentran en la zona de influencia.

Hace más de una década, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) impulsó el proyecto Lachúa el cual es administrado por un mecanismo denominado Coadministración del gobierno ya que son tres entidades del Ejecutivo quienes lo administran. Estas son Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), de igual forma han logrado la incorporación de las comunidades del municipio de Cobán.

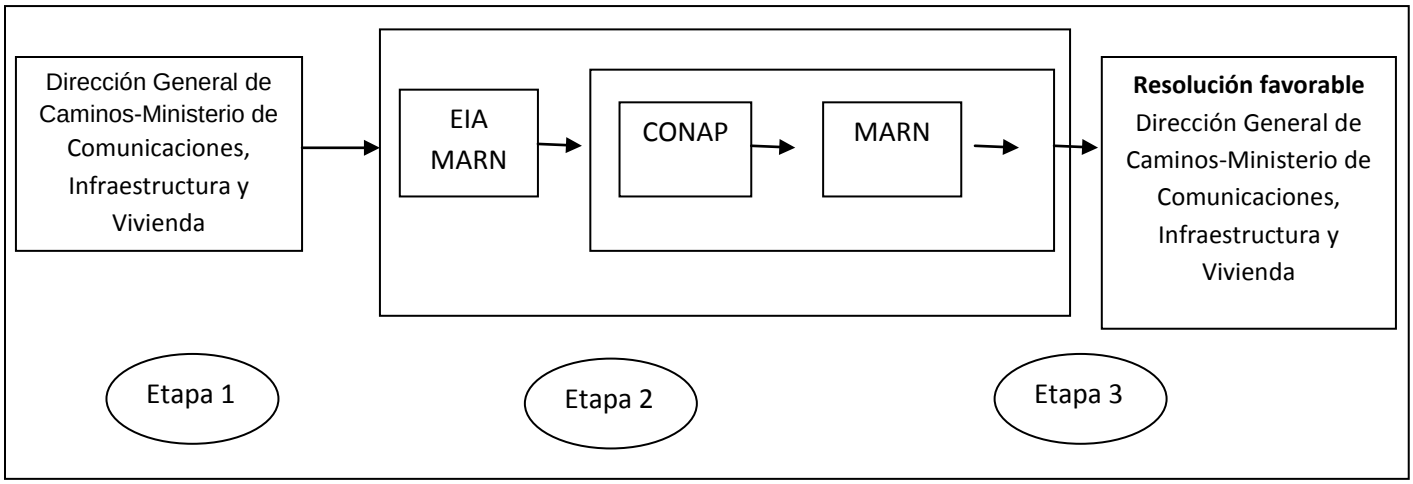
En el año 2006 ingresa por parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda al MARN un EIA para la construcción de una carretera con un tramo de 6.82 kilómetros (total de la carretera 39.6 km) que pasan por el parque Laguna Lachúa. Después de una serie de análisis a lo interno de CONAP se emite opinión favorable para este estudio ya que ésta carretera, según análisis no representa peligro para la ecología del parque.

Tres años después, el presidente de la República inaugura el 21 de noviembre del 2009, el inicio de la construcción del tramo carretero del megaproyecto denominado Franja Transversal del Norte (FTN) y para el cual el sector ambientalista critica sobre los impactos ambientales que esta carretera tendrá sobre el área protegida.

Sistema EIA

La figura 2 describe el Sistema EIA que se realizó para el caso de la carretera del PNLL

Figura 2 Sistema EIA para la carretera del Parque Nacional Laguna de Lachúa



Etapa 1: El estudio fue realizado por la Dirección General de Caminos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y según el listado taxativo se requiere de una Evaluación de Impacto Ambiental. En el MARN se analiza EIA que corresponde a la carretera que ingresa al PNLL y se traslada el estudio, para opinión, a CONAP por ser el parque parte del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.

Etapa 2: El expediente es ingresado a CONAP, los técnicos analizan su ubicación geográfica dentro del parque y deciden que no hay impedimento legal para que el proyecto pueda realizare. Se somete el estudio a consideración del CONAP, consejo en el que se encuentra representadas las instituciones coadministradoras del área. Se toma la decisión por parte de

todas las instituciones, siendo la opinión es favorable para el área donde se planea hacer la carretera. El expediente se regresa al MARN

Etapa 3: El MARN notifica de favorable y aprobado mediante resolución el EIA. Debido a que este proyecto aún está en fase inicial, no ha sido necesario el establecimiento de un sistema de monitoreo y seguimiento ambiental, aunque el estudio presentado contempla sus planes de mitigación por caso de desastres naturales.

Dado que el proyecto aún se encuentra en la fase de estudio, se espera que el sistema de monitoreo y vigilancia sea efectivo. Para este caso, la coadministración del Parque Laguna Lachúa está interesado en darse el seguimiento debido para garantizar que se cumplan con las medidas de mitigación que contempla el EIA.

Análisis General

Para este estudio de caso, el sistema EIA tuvo varios aspectos externos que de alguna manera influyeron en su desarrollo. La propuesta de estudio de EIA fue presentada como parte de un megaproyecto del gobierno, y la institución responsable (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda),quien tuvo a su cargo la categorización del proyecto y la realización del instrumento ambiental tomando como base los términos de referencia.

El EIA fue presentado por parte de la Dirección General de Caminos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Luego de su ingreso al MARN y al verificar que se trataba de un área dentro del área protegida se envió a CONAP para su análisis y opinión. En CONAP, el departamento de Planificación consideró que era un proyecto de bajo impacto, y con opinión favorable se traslado al pleno del Consejo[6], para que ellos opinaran sobre la construcción de la carretera. En base a los criterios técnicos del personal de Planificación, el Consejo de CONAP opinó como favorable estudio de impacto ambiental. Posteriormente el estudio fue enviado al MARN y en base a la opinión de CONAP, el Ministerio resolvió como favorable el estudio de evaluación de impacto ambiental.

Como es evidente, este instrumento fue realizado en base a un mandato legal y su principal objetivo consiste en la realización de un proyecto en el cual se contemple minimos impactos al ambiente, lo cual es evidente con las medidas de mitigación y planes de contingencia que el proponente incluye en el instrumento ambiental. Sin embargo, el principal problema no radica en la construcción de la carretera, sino en los impactos que a futuro va a ocasionar esta vía de acceso.

Por otro lado y según conversaciones sostenidas con la Directora del área, durante el proceso no se contempló la participación de las comunidades que habitan dentro del área protegida; quienes trabajan para la conservación de los recursos dentro del Parque y, debido a que se

trata de un proyecto que implica el deterioro de los ecosistemas, las comunidades se oponen a la construcción de dicha carretera por las implicaciones posteriores que esto puede ocasionar.

Como parte complementaria, la fundación administradora del área Fundalachúa, solicita que se inviertan los recursos necesarios para garantizar que las medidas de control y vigilancia se lleven a cabo como lo establecen las medidas de mitigación. Esto se deberá de realizar con mayor énfasis cuando el proyecto haya concluido, ya que una carretera promueve las actividades ilícitas como la extracción de flora maderable y fauna.

Para este caso en particular, la categoría que debe ser fortalecida es la de control y seguimiento, por lo que se solicita que se inviertan recursos para garantizar que actividades ilícitas no se lleven a cabo, una vez este construida la carretera.

4.2.2 Caso 2: Licencia de exploración y explotación minera

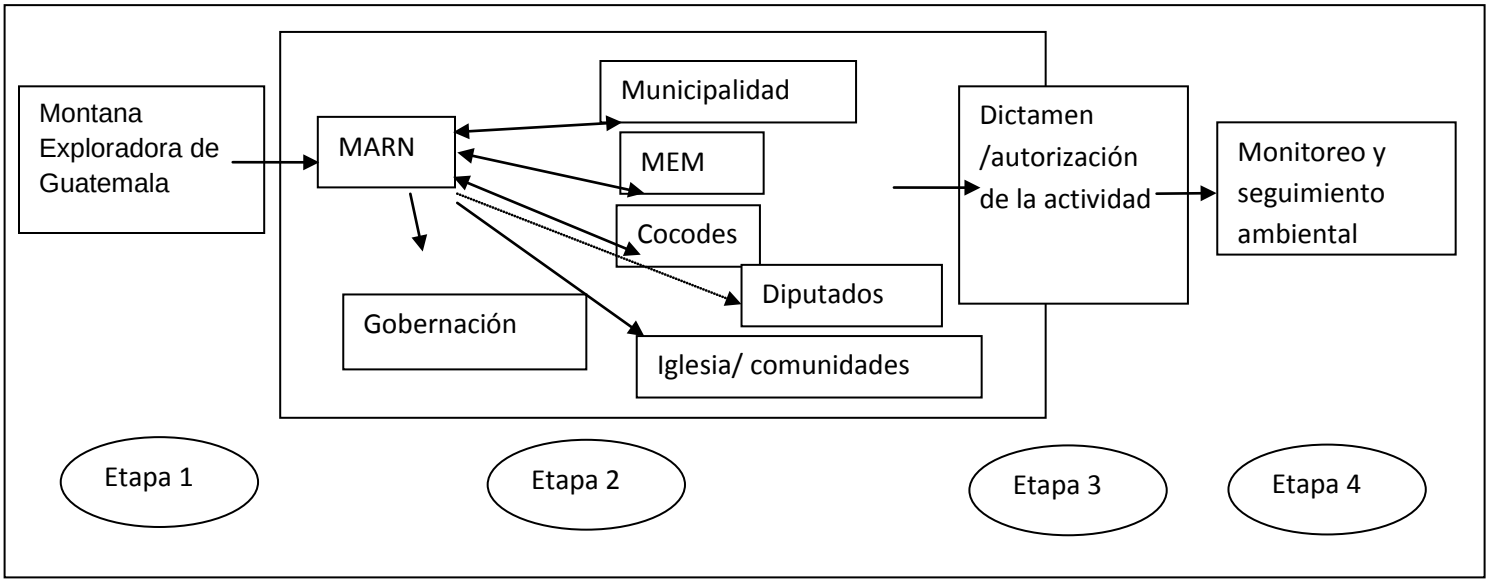
Categoría: A
Proponente : Montana Exploradora de Guatemala
Ano: inicio de actividades 2005

Antecedentes
El proyecto de la mina Marlin es propiedad de Montana Exploradora de Guatemala SA, una empresa subsidiaria de GoldCorp. La Mina Marlin es una mina con operación convencional con una combinación de cielo abierto y excavación subterránea que comenzó a producir en diciembre del 2005.

La Mina Marlin está ubicada en las montanas del altiplano occidental a 48 kilómetros del sureste de Huehuetenango, aproximadamente a 300 kilómetros de la ciudad capital. El proyecto contempla un área aproximada de 100,000 hectáreas y otras zonas de importancia mineral aledañas.

Sistema EIA

Figura 3 EIA para explotación en mina Marlin



Etapa 1. La empresa realiza un Estudio de Impacto Ambiental en base a los términos de referencia establecidos y según categoría establecida en el listado taxativo del MARN. Este instrumento ambiental ingresa al MARN, para su evaluación.

Etapa 2. Dentro del MARN, se revisa que el instrumento ambiental contenga la información que establecen los términos de referencia, luego se analiza y se distribuye entre los técnicos de la DIGARN. Para este tipo de instrumentos ambientales, la DIGARN se ha organizado y ha constituido con su personal profesional, unidades de trabajo para la revisión completa de este tipo de instrumentos.
Una vez es revisado dentro del MARN se envía para opinión a otras instituciones involucradas (Ministerio de Energía y Minas, CONAP para el tema de biodiversidad, alcaldes involucrados). Debido a que es un proyecto de alto impacto la iglesia solicita ser incluida como representantes de las comunidades. De igual forma algunos diputados y gobernadores ejercen presión.

Etapa 3. Luego de la revisión por todos los involucrados y en base a los planes de mitigación que contempla el instrumento ambiental, lo que garantiza que se disminuirán los impactos al ambiente, y debido a que contempla toda la información que es requerida por la ley, el MARN dictamina favorable el instrumento ambiental y la resolución es luego firmada por el Ministro de Ambiente como máxima autoridad competente en el tema ambiental.

Etapa 4. Para este caso en particular, el proceso de seguimiento y control ambiental ha sido el que más dificultad se ha tenido, ya que el MARN no ha logrado establecer un mecanismo de control y seguimiento ambiental efectivo y eficiente. Existen aún varios vacios legales lo que imposibilita el cumplimiento de la ley. Debido a presiones por parte de muchas comunidades y

a la Iglesia que se les ha unido, se ha tenido la necesidad de establecer métodos de vigilancia ambiental, aunque debido a los escasos recursos del MARN, éstos no se han logrado concretizar.

Para este estudio de caso se tomo el ejemplo del Proyecto Montana. Para el caso de Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN) el proceso del sistema de EIA es muy similar, en donde las comunidades han exigido que se dé un adecuado seguimiento a los desechos que la compañía genera sobre todo a lo que corresponde a los vertidos del Lago de Izabal.

Analisis del caso

El Sistema EIA para el tema minero es complejo. Los estudios son propuestos por grandes compañías y en ese sentido los instrumentos ambientales que presentan son profesionales, con la información detallada y estructurada como lo establecen los términos de referencia. Una vez presentado el instrumento, se organiza una comisión multidisciplinaria dentro de la DIGARN que se distribuye la información para su posterior análisis. Esta comisión realiza las visitas que son necesarias para verificar la información que se presenta en el estudio.

Para estos casos, los estudios que se presentan son completos y apegados a las normas, por lo que se hace difícil que se presenten argumentos técnicos por parte de los asesores ambientales de la DGARN, para rechazarlos. Sin embargo, parte complementaria e importante de estos estudios consiste en la participación pública, máxime, de las comunidades que están cercanas al proyecto.

La mayor debilidad del Sistema en el caso de la actividad minera consiste en el control y seguimiento de los planes de mitigación y contingencia. El MARN no tiene la capacidad técnica ni de recursos (laboratorios móviles, aparatos especializados para muestreos, etc) para realizar muestreos periódicos, por lo que en muchos casos se basan en los informes que envían las mineras. A pesar de ello, se reciben denuncias por parte de comunidades, ONG`s y de organizaciones sobre los problemas ambientales que genera la extracción minera. Debido a que no se tiene respuesta de las instituciones encargadas para dar seguimiento a las denuncias (MARN, Ministerio Público, Procuraduría de los Derechos Humanos) presentadas por las comunidades se han generado alianzas con la Iglesia Católica, para que a través de ellos se pueda dar a conocer los problemas que esta actividad genera.

Como consecuencia de lo anterior, la Iglesia se ha involucrado en el tema de las minas, exigiendo que se les tome en cuenta durante todo el proceso en el que se realiza un instrumento ambiental,

En cuanto a los planes de seguimiento y control, algunos proyectos mineros presentan estudios con planes de contingencia muy completos como es el caso de la Compañía Níquel de Guatemala (CGN) para el cual se presentaron planes de monitoreo de fauna que están siendo utilizados por CONAP para otros proyectos mineros dentro de áreas protegidas. A pesar de

ello, estos planes de contingencia y los planes de control y seguimiento no tienen el debido seguimiento por parte de las autoridades competentes.

El tema de los recursos estratégicos (minerales, hidrocarburo, agua) es en la actualidad el más "sensible" a nivel de amplios sectores de población y entre los mismos actores políticos. En los últimos meses quedó en evidencia el conflicto existente entre el MARN y el CONAP por un lado, y el Ministerio de Energía y Minas, por el otro, en relación con la prórroga del contrato de explotación petrolera a la empresa Perenco. La recientemente promulgada Ley de FONPETROL permite la extensión de este contrato que fue suscrito en 1985 por 25 años. Al terminarse este plazo, la ley permite que se extienda a 15 años más, lo que es adversado por el MARN y el CONAP ya que la explotación se encuentra en el Área Protegida de la Laguna del Tigre, en Petén. Sin embargo, el Ministro de Energía y Minas, que aprobó la ampliación del contrato sostiene que el CONAP no ha hecho mucho por conservar el área, pues ha " permitido los asentamientos humanos en el área protegida (…), hoy hay 33 comunidades y más de 30 mil personas en el área."[7] A favor también se definió el Consejo Departamental de Desarrollo de Petén que enfatiza en los beneficios que la explotación petrolera deja para la población. Sin embargo, la ambientalista Magaly Rosa y otras ONG minimizan ese beneficio para el país, que paga con su petróleo los costos de producción. La más alta cúpula empresarial, CACIF, se ha expresado en un campo pagado a favor de la prolongación del contrato, enfatizando que el aprovechamiento de los recursos naturales para la minería, hidrocarburos y producción forestal está constitucionalmente avalado y por tanto el Gobierno debe promoverlo para generar empleo y bienestar.[8]

El conflicto pone a prueba la política ambiental del gobierno Colom (quién ha manifestado su acuerdo con la prolongación del contrato a la petrolera) y deja de manifiesto la viva contradicción entre inversiones económicas e impacto ambiental que subyace al Sistema EIA.

Efectos

El sistema consigue que los inversionistas tomen en cuenta una serie de aspectos del impacto ambiental en sus proyectos y pereparen planes de mitigación. Sin embargo, falta capacidad para determinar si esos planes cumplen con reducir o eliminar el impacto esperado. La explotación de la mina Marlin es una clara muestra de este problema, pues ha generado una conflictividad en la región que dura varios años, que ha alcanzado el nivel nacional y que no tiene solución a la vista..

[7] La Prensa Libre, 120310.

[8] La Prensa Libre, 190310

4.2.3 Caso 3: Infraestructura Urbana en la ciudad de Guatemala

Categoría: A
Proponente: Municipalidad de Guatemala

Antecedentes

Según el último censo de población, el Municipio de Guatemala tiene 942,348 habitantes (8.39% del total del país) y ocupa un área de 184 kilómetros cuadrados, el 0.17% del territorio Nacional (INE, 2005).

La densidad poblacional es de 5,121 personas por kilómetro cuadrado, tres veces más que en la región metropolitana, y 50 más que el promedio nacional, de 103 habitantes en la misma proporción. Como consecuencia de varios factores, la urbe afronta dificultades con el transporte colectivo, congestionamiento vial, dotación de servicios, contaminación ambiental y, en los últimos años, violencia urbana y vulnerabilidad ante desastres naturales.

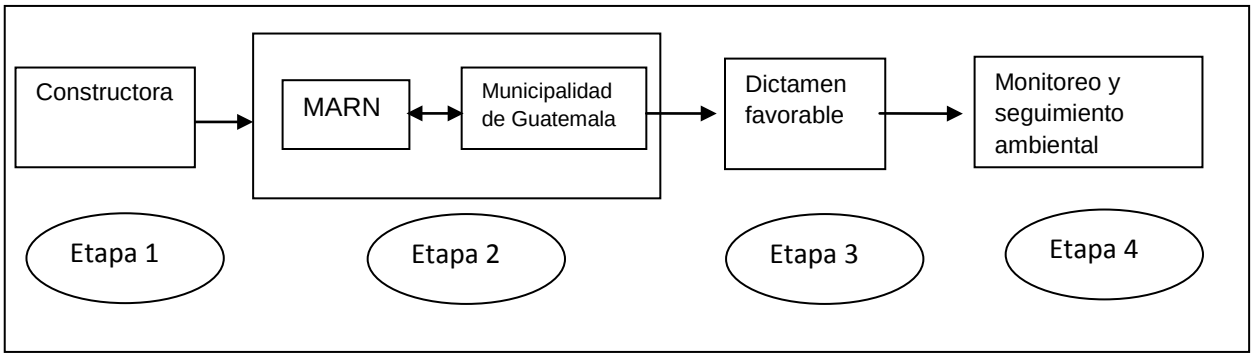
Para paliar esta situación, se han diseñado distintos planes de ordenamiento y desarrollo urbano. Para citar los más recientes, el Plan 20-20 en el cual se propone un ordenamiento territorial para un crecimiento urbano ordenado, sin embargo aún se encuentra en etapa de formulación y búsqueda de consenso con diversos sectores de la capital.

Por lo tanto mientras se espera la aprobación del Plan Metropolì 2020 se realizan construcciones de todo tipo en diversas áreas de Guatemala, siendo una de estas la zona 10, donde en los últimos años se han construido edificios de apartamentos sin ningún control o manejo.

Sistema EIA

El caso de infraestructura urbana dentro de la ciudad (zona 10) se analizó la construcción de edificios que se han desarrollado recientemente.

Figura 4 EIA para infraestructura urbana en la ciudad de Guatemala



Etapa 1: Para estos casos, el proponente del proyecto (constructora) presenta el instrumento ambiental correspondiente según el listado taxativo al MARN. Debido a que el presente estudio de caso se basa en construcciones grandes (apartamentos), el instrumento que se presenta, según el listado taxativo, corresponde a Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental.

Etapa 2: El instrumento ambiental es evaluado en la DIGARN por los profesionales correspondientes. Se organiza una inspección de campo para verificar el área de construcción y determinar que la información que se ha presentado en el instrumento es el correcto. Dependiendo de tipo de proyecto que se propone, el expediente es enviado a la Municipalidad para solicitar opinión si la construcción es viable en el área propuesta. De no ser necesaria la opinión de la Municipalidad, el MARN realiza el análisis y determina si el proyecto es viable o no.
Cuando el proyecto es presentado al MARN, se elabora una publicación para que la sociedad civil pueda revisar el expediente y objetar si existiera alguna infracción a la ley. Sin embargo este recurso es muy poco utilizado ya que se carece de conocimiento sobre el procedimiento correcto para oponerse a este tipo de proyectos.

Etapa 3: Se realiza la resolución en donde se informa si el estudio es favorable o no, y se notifica a la empresa constructora.

Etapa 4. Se debería de realizar un seguimiento y control de cómo se está realizando el proyecto, sin embargo en muy pocos casos esto se realiza.

Análisis General

El Sistema de EIA para el tema de infraestructura urbana en la ciudad de Guatemala es un proceso muy simple, ya que en su mayoría, los instrumentos ambientales presentados no presentan implicaciones ambientales ya que se carece de un entorno ecológico. Sin embargo, el principal problema radica en la inconformidad del vecindario, ya que estos proyectos acarrean y generan complicaciones como generación de desechos de construcción, polvillo, tráfico vehicular con el uso de maquinaria pesada, etc.

Por otro lado, se argumenta que existe un espacio de opinión en el cual, cualquier persona puede revisar el instrumento ambiental y presentar una denuncia u objetar por el proyecto, por si se incurre en alguna ilegalidad. Este espacio radica en los 30 días hábiles que se da luego de que se realiza una publicación en un medio de comunicación. En algunos casos estos avisos de opinión pública no son notorios ya que son publicados los días domingo.

En cuanto al seguimiento y control, en raras ocasiones se tiene la presencia del MARN que da seguimiento a lo establecido en el instrumento ambiental sobre los planes de mitigación.

Algo a destacar de la municipalidad de Guatemala es que ha formulado su Plan de Ordenamiento Territorial,(POT) que permitirá un manejo y proyección de la infraestructura

urbana con un mayor control de posible impactos ambientales. Aunque el POT ya se había aprobado se decidió realizar una EAE con apoyo y facilitación de UICN en la zona 4 de la ciudad, proceso en el que participaron también funcionarios del MARN ya capacitados en EAE y otros que hicieron su capacitación en este proyecto específico que aún está en marcha, del mismo modo fueron capacitados 12 funcionarios de la Municipalidad. Se espera de parte del MARN, que esta experiencia sirva para emprender similares EAE en Municipalidades que tienen dentro de sus perspectivas la formulación de su plan de ordenamiento territorial.

4.3 Valoración comparativa de los casos EIA

Para los estudios presentados anteriormente, se hace evidente la distinta dinámica que se desarrolla en el Sistema EIA.

La categorización de estos proyectos está basada en el listado taxativo y debido a las características propias de estos proyectos, todos son de categoría A (alto impacto).

En cuanto a la revisión (segunda etapa del sistema), todos estos estudios se analizaron de forma muy distinta debido al impacto que estos tiene. La revisión del instrumento ambiental para la carretera que ingresa al Parque Nacional Laguna Lachua, se analizó por parte de CONAP en el Departamento de Planificación de la sede central y se realizaron inspecciones de campo para verificar el entorno ecológico, lo que sirvió para determinar que el proyecto era viable.

Por otro lado, la revisión de un instrumento ambiental para una actividad minera, tiene implícito muchas presiones por parte de de varios actores. Por un lado el sector empresarial que visualiza esta actividad como una oportunidad para el desarrollo económico del país, por otro lado las comunidades y las organizaciones ambientales que ejercen presión por la degradación ambiental; por lo que la evaluación de un instrumento para esta actividad es muy complejo al existir tan diversos intereses. Para estos casos, el MARN solicita opinión de las instituciones competentes (MEM) para garantizar que la actividad se realiza bajo un marco técnico adecuado y en base a esta opinión realiza el dictamen. Sin embargo, como quedó en evidencia, no se parte de concepciones comunes entre los actores del Estado.

Para las actividades de infraestructura urbana, la revisión se desarrolla a lo interno de la DIGARN con algunas inspecciones si el proyecto lo amerita.

En cuanto a la etapa de control y seguimiento, para el caso de la actividad minera, existe a nivel nacional, una reacción negativa hacia esta actividad, ya que es en esta etapa donde se hace mayor énfasis y presión para que los planes de mitigación se realicen adecuadamente. Sin embargo, es aquí donde el sistema se ve debilitado al existir vacios legales (principalmente sobre parámetros de contaminación y sobre acciones administrativas) e institucional (financiera) por parte del MARN (institución rectora en el tema) para darle el debido

seguimiento a los planes de mitigación, lo que recae en acciones de denuncia al verificar por parte de la sociedad civil, la contaminación que se genera por esta actividad.

Debido a esta debilidad y dado que existe interés por parte del sector minero, en realizar un adecuado control y seguimiento de las actividades de exploración y explotación, algunas empresas mineras (Fenix de Guatemala, por ejemplo) realizan informes periódicos sobre este tema y lo envían a las instituciones correspondientes. Sin embargo no los consideran válidos al ser ellos mismos los que hacen las evaluaciones y los análisis de laboratorio.

De forma similar ocurre con el control y seguimiento de los proyectos de infraestructura urbana en la ciudad capital, para los cuales en muy pocos casos se da el seguimiento adecuado.

En conclusión, se puede decir que para estos estudios de caso el Sistema de EIA se desarrolló de forma muy distinta, sin embargo para todos existe una debilidad en cuanto al tema de control y seguimiento, por lo que es necesario reforzar esta etapa en la generación de capacidades adecuadas.

5. Contribución de UICN/NCEA

Introducción

La NCEA se involucra directamente en la problemática de la evaluación del impacto ambiental en Centroamérica a partir de 1998, a solicitud de la embajada holandesa en San José y de la UICN. Desde entonces hasta el año 2009 su cooperación se canaliza a través de diferentes proyectos de alcance regional y de alcance específico para Guatemala[9]. El proceso de fortalecimiento de la EIA en la región se abre con el proyecto 2001-2003 *Fortalecimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica* y se continúa con el proyecto *Evaluación del Impacto Ambiental en Centroamérica. Una herramienta para el desarrollo sostenible* (2006-2008), este financiado por SIDA. En el transcurso de este proyecto NCEA desarrolla acciones puntuales de asesoría. Aunque estos dos proyectos influyeron en el sistema de EIA en Guatemala, el aporte directo de NCEA-CCAD/UICN se concreta en el proyecto *Fortalecimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en Guatemala*, implementado entre 2005 y 2008.

5.1 Proyecto Fortalecimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica (2001-2003)

El proyecto regional fue destinado a generar una plataforma centroamericana de programas e instituciones que generara las condiciones para un fortalecimiento homogéneo del marco regional en EIA. Tres fueron sus principales objetivos

- Desarrollar y proponer planes nacionales de acción para fortalecer los sistemas de EIA en cada de uno de los países.
- Fortalecer el compromiso nacional para aplicar evaluaciones de impacto ambiental.
- Fortalecer el marco político regional para la aplicación de sistemas de evaluación de impacto ambiental, bajo la sombrilla del Plan Ambiental para la Región Centroamericana (PARCA)

El proyecto dejó como resultados cambios sustanciales a nivel institucional, normativo y de recursos, que serían base para cambios posteriores en cada uno de los países,

a) Fortalecimiento de la CCAD, muy definido en el Comité Técnico de Evaluación del Impacto Ambiental (CTEIA) y de la institucionalidad ministerial regional en esta materia. Como se explica en 1.3.2 de este informe, el CTEIA se convertirá en el órgano político regional que impulsará el fortalecimiento de los sistemas de EIA, manteniendo

[9] Parte de la información de este apartado ha sido extraída del documento: *IUCN/ORMA-CCAD; overview of NCEA activities in a regional Project on strengthening and improvement of Environmental Assessment (1998-2009*)

reuniones regulares desde 2002, con una agenda regional que da seguimiento a temas estratégicos y de la cual se desprenden decisiones y acciones de carácter regional o referidas a actores.

b) En el mismo sentido, el proyecto regional contribuyó a que en julio 2002 los Ministros del Ambiente firmaran el *Acuerdo para el Fortalecimiento de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica*, que se convertiría en el principal fundamento político regional para todos los esfuerzos destinados a fortalecer los sistemas EIA. En el Acuerdo se encuentran recogidos temas claves que posteriormente serán implementados en cada país y a nivel regional, tales como el la formulación de herramientas para la evaluación de impacto ambiental, la definición de Áreas Ambientalmente Frágiles para proyectos regionales, la participación pública y de Códigos de Buenas Prácticas Ambientales

c) El PARCA, estableció prioridades en 4 temas que contribuyeron a un mayor acercamiento de políticas de los gobiernos de la región: biodiversidad y bosques, agua, producción y gestión ambiental. Dentro del PARCA se ubicó la implementación de la Estrategia de Armonización de los EIA en Centroamérica, que posibilitó emprender procesos de agilización y modernización de procesos e instrumentos en la región que se desarrollarían en la segunda fase.

d) En 2003 UICN publica como parte del proyecto el *Manual Técnico del EIA: Lineamientos Generales para Centroamérica*, sobre el cual se basará la preparación de los marcos normativos en cada país. Los contenidos venían siendo trabajados en los países, ya en agosto 2002 en Guatemala se coordina la preparación del RECSA, el cual entrará en vigencia en enero 2003.

e) Otro beneficio señalado para los países participantes del proyecto fue la capacitación de recursos humanos que posteriormente, de una u otra forma, participaron en sus instituciones en procesos de fortalecimiento y modernización de los sistemas de EIA. El programa de capacitación abarcó alrededor de una veintena de talleres con diferentes propósitos realizados en los tres países participantes entre 2001 y 2003. La mayor parte de los mismos estuvieron dirigidos a la capacitación de personal gubernamental, de organizaciones de sociedad civil y sector empresarial. Las jornadas de formación, todas ellas a cargo de personal de UICN y en algunas ocasiones de NCEA, de mayor impacto, por la importancia que le asignan las personas entrevistadas, fueron las dedicadas a Evaluación Ambiental Estratégica y Participación Pública, ambas realizadas en 2003. Otros talleres estuvieron dirigidos a la socialización de resultados del proyecto, como por ejemplo los diagnósticos realizados en cada país o la preparación del RECSA en Guatemala. Por último, con el auspicio de CCAD y el apoyo del proyecto se realizó un seminario internacional de intercambio de experiencias entre expertos y funcionarios de EIA de España y de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

f) El taller regional de EAE, facilitados por expertos de NCEA con apoyo de UICN, abrieron camino a una nueva herramienta para la evaluación, fundamental para el abordaje sostenible de planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo regionales y el uso económico de recursos naturales considerados estratégicos. Contaron con representantes de ministerios del ambiente y de organizaciones de sociedad civil de los tres países. Esto facilitó que, como parte de la metodología ,se pudiera trabajar alrededor de la realidad concreta de cada país para formular lineamientos en EAE. Indicador del impacto de este evento tenemos que ONG guatemaltecas, más adelante, incluyeron la EAE como una de las herramientas prioritarias en sus exigencias al gobierno en referencia a la explotación minera.

g) Para cada país participante el proyecto dejó avances en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad rectora de sistemas de EIA, un diagnóstico del estado en EIA, base para planificar con perspectiva estratégica. En el caso de Guatemala, como se señalara anteriormente, el apoyo sirvió para es aquí nos focalizamos en Guatemala, para el MARN, en particular, este proyecto dejó un diagnóstico que serviría de base para el proceso posterior de fortalecimiento de su sistema de EIA y una plan de acción para implementar las recomendaciones. Como parte de este plan se trabajaría en la preparación de la Lista Taxativa y en la formulación del primer Reglamento.

h) El proyecto inicia una profusa línea de difusión de materiales formativos, instrumentos y otros documentos referidos al EIA, todos ellos en línea y publicados, que se va enriqueciendo con cada fase posterior del proyecto, constituyendo un importante acervo documental. Se crea el sitio web del EIA (www.eia-centroamerica.org) que contiene toda la información producida por este proceso en la región y en cada país (acuerdos, documentos, manuales, actividades realizadas, etc.). El propósito era que el sitio fuera un instrumento sobre todo para los actores directamente vinculados con el sistema EIA, pero los principales usuarios son personas del sector académico y también de otros países de fuera de la región (Colombia, Perú, Estados Unidos entre otros), de Centroamérica el mayor número de visitas provienen de Guatemala y Costa Rica.

i) Un documento destacado publicado en este marco y que tendrá repercusiones en la implementación de cambios normativos en cada país, fue el *Manual de Participación Pública para Evaluación del Impacto Ambiental* (2004), que recoge de forma sistemática los contenidos del taller realizado en 2003. Se fundamenta la participación pública como un derecho definido en diversas cumbres ambientales que favorece procesos transparentes, contribuye a reducir y maneja la conflictividad en torno a los impactos ambientales, y favorece la búsqueda de alternativas en la mitigación a impactos potenciales. Además, se introduce la perspectiva de equidad de género en relación con la participación pública en EIA y se analiza los marcos legales de cada país que favorecen la incorporación de a participación pública en los procesos de EIA.

j) Un aporte específico realizado por NCEA en el marco de este proyecto tuvo relación con uno de los proyectos del Plan Puebla Panamá el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), el cual comprende la creación de un mercado de electricidad regional y la construcción de 1800 km de línea de interconexión eléctrica. En 1997 se había realizado un EIA del proyecto que había sido aprobado por el BID para comenzar con el financiamiento del proyecto, que será implementado por una empresa regional formada por los países participantes del proyecto. En 2003 debían iniciarse los estudios nacionales lo cual el BID preparó términos de referencia. CAAD, en el marco de estas gestiones, solicitó a NCEA la realización de un estudio sobre los impactos regionales y transfronterizos del SIEPAC, que se llevó a cabo en enero 2003 por parte de un equipo de expertos de NCEA. Los resultados del estudio dejaron aportes sustantivos y medidas concretas para superar una serie de vacíos de los TdR del BID con respecto a: justificación del proyecto, armonización de criterios medioambientales, impactos ecológicos y sociales, y participación pública.

Una vez finalizado el proyecto *Fortalecimiento de las EIA en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica,* y para dar continuidad y consolidar el proceso de cambios iniciado se decide llevar a cabo una segunda fase. Entre 2004 y 2005 se discuten diversos borradores de proyecto, hasta que a finales del 2005 SIDA aprueba su financiamiento y en noviembre de ese año se prepara el plan operativo 2006 de dicho proyecto.

5.2 Proyecto Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica. Una herramienta para el desarrollo sostenible (2006-2008)

Como continuidad del anterior proyecto y para facilitar la incorporación y la armonización de cambios que habían sido definidos en los sistemas de EIA en cada país. El escenario en que se propuso el proyecto estaba marcado por la firma del Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA en 2004, que estipulaba un proceso de transición de 3 años para que cada país realizara las reformas legales e institucionales necesarias para poder ser socio pleno del Tratado. Ante esta realidad se apuntaba a contar en la región "…con un sistema fuerte y armonizado de EIA para garantizar que tanto la EIA, como la EAE serán llevadas de una manera efectiva" [10] con sistemas de EIA fuertes y consolidados a nivel de la región. Fue implementado en los 7 países de la región con los siguientes objetivos:

1. Armonizar y fortalecer los sistemas de EIA de los países centroamericanos en un marco de gestión ambiental integral.

[10] Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica. Una herramienta para el desarrollo sostenible. (Propuesta de Proyecto, 2005). http://www.eia-centroamerica.org/archivos-de-usuario/File/propuesta_eia_II_fase.pdf Consultado 120310

2. Fortalecer las capacidades del Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental (CTEIA) de la CCAD para el desarrollo de sus funciones.
3. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para participar en los procesos de EIA en el marco de la gestión ambiental integral.
4. Fortalecer a la sociedad civil y el sector privado en el sistema de EIA armonizado regionalmente.
5. Disponer de los conocimientos fundamentales para un sistema de EAE validados en proyectos piloto de la región y transferirlos a los países.
6. Disponer de un sistema regional de EIA para actividades que puedan tener impactos en más de un país o en el ámbito regional.

Resultados relevantes de este proyecto:

a) Continuó siendo una prioridad el fortalecimiento del CTEIA, que incluyó la preparación de sus reuniones regulares y extraordinarias (en total se realizaron 10 entre 2006 y 2009), la preparación de un manual de funcionamiento del CTEIA, que entró en funcionamiento en enero 2007
b) Estudio comparativo en toda la región para identificar el estado en que se encontraban los países en función de la armonización de los sistema EIA. En 2007, como producto de este proceso, se publica el documento *Instrumento para la agilización, armonización y modernización de los sistemas de EIA en Centroamérica*, documento que fue socializado y puesto a discusión en todos los países durante 2006 y fue aprobado por el CTEIA
c) En octubre 2007 el CTEIA aprueba los TdR para preparar Guías ambientales Sectoriales, herramientas que tienen como principal propósito descongestionar los sistemas de EIA de el gran volumen que representan los proyectos de moderado y bajo impacto, y de esta forma liberar tiempo y energía de los funcionarios para el seguimiento a los proyectos de alto impacto. Se trata de documentos elaboradas sobre la base del listado taxativo, muy didácticos para su manejo y que pueden concluir en un producto con carácter vinculante, preparado por los mismos proponentes a partir de la Guías correspondiente. UICN tuvo a su cargo la elaboración de las Guías y la realización del proceso de consulta y validación de las herramientas, en talleres nacionales con participación de funcionarios estatales, sociedad civil, sector empresarial y consultores en EIA, aunque la mayoría de participantes provenía del Estado. La primera Guía formulada en Guatemala fue la de Infraestructura, teniendo en cuenta que es este sector del cual llega el 80% de proyectos que ingresan al sistema. A esta siguieron las de agroindustria, agropecuaria, turismo, porcícola y avícola.
d) EAE. En el segundo semestre de 2006 se realiza un taller regional de formación de formadores en EAE, en el que participaron unas 20 personas, el cual inmediatamente es replicado de manera programática en todos los países, con una participación de alrededor 25 personas por país. Se decide realizar un caso piloto de EAE, implementado por CCAD-UICN con el apoyo de NCEA, del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Centroamérica UE. NCEA ha propuesto el abordaje

metodológico de este proceso aún en curso, el cual favorece los términos de negociación para los países centroamericanos en este terreno estratégico en el que se cruzan ambiente y comercio.

e) Se realiza una sistematización de experiencias de participación pública en EIA, en la región, a partir de la cual se formulan lineamientos regionales que integran condiciones, normativas y herramientas que se pueden utilizar para promover la participación pública en EIA. Sobre la base de estos lineamientos se formulan otros específicos para cada país que son socializados en cada lugar.

El efecto en Guatemala de este proyecto se verifica, en el nivel gubernamental, en el fortalecimiento de una rutina integradora por la participación de funcionarios de diverso nivel del sistema de gestión ambiental en diferentes instancias regionales de manera regular. Este vínculo favoreció la capacitación de personal, una mayor conocimiento de las diversas realidades que encierra la región, la articulación en iniciativas regionales y mayor respaldo para emprender políticas en el país. El proceso alrededor de las guías ambientales involucró en el debate y el trabajo de validación a representantes de sector empresarial, organizaciones se sociedad civil y sector académico, por primera vez reunidos para buscar soluciones a problemas comunes. Las guías ambientales, como se señaló en capítulo 2, han tenido buena acogida y son muy utilizadas en las Delegaciones del MARN, la de Infraestructura es la que se utiliza bajo la órbita de la DIGARN.

5.3 Proyecto Fortalecimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en Guatemala (2005 - 2008)

El mismo partió de los principales vacíos detectados por el diagnóstico del 2002

a) No se cuenta con personal técnico suficiente y capacitado.
b) No se cuenta con un sistema de información dinámica que permita al usuario informarse sobre el avance en sus trámites y las fases en que se encuentran los mismos. Tampoco programas sistemáticos de monitoreo y seguimiento.
c) No se cuenta oficialmente con una lista taxativa que identifique proyectos, obras e industrias que deberán estar sujetos a la presentación de Estudios de Impacto Ambiental en función a Inventarios Actualizados.
d) Es necesario hacer una revisión urgente del “Reglamento de evaluación control y seguimiento ambiental” (2003) para poder ponerlo en práctica lo antes posible.
e) Los instrumentos de control y seguimiento son débiles a falta de procedimientos concretos, capacitación y recursos.

A partir de este diagnóstico se establecieron objetivos bien definidos al proyecto:

1. Impulsar la aplicación del RECSA y de los mecanismos necesarios para fortalecer el sistema de evaluación de impacto ambiental dentro del MARN.

2. Fortalecer la labor de las empresas privadas (consultores) que realizan estudios de impacto ambiental, como forma de impulsar proyectos ambientalmente adecuados.
3 Fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso EIA..
4 Reforzar el trabajo de las Delegaciones Departamentales del MARN como una forma de descentralización y desconcentración de funciones.
5. Promover el fortalecimiento de la EIA en Guatemala mediante la participación activa e intercambio de información dentro de las reuniones de directores de EIA de la región al seno de la CCAD
6 Fortalecer las buenas prácticas para la realización de estudios de impacto Ambiental por parte de la empresa privada y asociarlas a los criterios de responsabilidad social empresarial.

La implementación del proyecto contó con bastantes dificultades contextuales, fue un período en que se la Asamblea Legislativa debía ratificar el Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, de mucha movilización social. Al final del proyecto el balance que se hizo fue positivo, sin embargo las personas consultadas actualmente encuentran que no pudo aprovecharse a cabalidad dichos avances.

Los resultados claves se analizan de la siguiente forma por parte de los diferentes actores.

a) Fundamental fue la actualización del RECSA, que se concreta en el Acuerdo Gubernativo 431-2007.Este resultado significó un proceso complejo, acompañado y asesorado por parte de UICN. El RECSA se reconoce como la principal fortaleza del Sistema, que hace posible su funcionamiento y el logro de objetivos. Importante fue Además brinda reglas claras y seguridad jurídica para todos los sectores involucrados. Se logró que la EAE recibiera una especial atención, como herramienta vinculada al diseño de planes de desarrollo. Sin embargo, fuentes del mismo MARN señalaron que es un marco normativo que aún debe pulirse y superar vacíos que limitan su eficacia, por ejemplo, una equiparación de instrumentos que se efectúa en el artículo 13, que favorece a que el empresariado cuente con condiciones más ventajosas para escoger un instrumento que le favorezca.
b) El fortalecimiento del sector consultores fue relativo. Si bien se logró que el MARN contara con un registro fundamentado en criterios más objetivos y que integrantes del sector participara en diferentes eventos de capacitación, continúa siendo considerado como un eslabón débil del sistema en cuanto a su formación, la actualización de sus conocimientos y su independencia al momento de preparar los estudios.
c) Con respecto al fortalecimiento de la participación de sociedad civil, los resultados fueron más magros. La coyuntura en la que se implementó el proyecto fue marcada por una fuerte polarización política en torno al TLC, lo cual no hizo posible desarrollar procesos efectivos de fortalecimiento de la participación ciudadana. Esta quedó integrada en el RECSA, de forma que no convence (los plazos que se manejan, por ejemplo, no favorecen la participación de comunidades). A pesar de ellos, existe una mayor conciencia en tomadores de decisiones sobre la importancia estratégica de la participación pública, la que ha recibido un importante respaldo de la Corte de

Constitucionalidad, neutralizando los intentos desde el sector empresarial por reducir su influencia en el sistema de EIA.

d) Quedó en funcionamiento un sistema de información en el sitio web del MARN, para que la ciudadanía pueda consultar sobre las resoluciones de EIA, el cual no está diseñado para un acceso amplio a la información, además se ha planteado quela información no está actualizada.
e) Desconcentración del Sistema, se le dio impulso importante en el 2005 y en ese marco se capacita personal de las Delegaciones y de las Municipalidades. Una dificultad fue la rotación de personal en ambas instancias, lo que conduce a que se pierda capacidad. La descentralización comienza a concretarse más efectivamente en el 2009.
f) En diciembre 2007 se realiza un taller sobre Minería e impacto ambiental, en el que NCEA tiene presentaciones a su cargo. Este tema se convierte, en el período de ejecución de este proyecto, en un tema crucial en las relaciones entre Estado, sociedad civil y sector privado, lo cual llegó a involucrar a NCEA pues llegó una demanda de asistencia desde el MARN y algunas ONG, de asistencia en EAE, la cual no llegó a concretarse.

5.4. Analisis de la efectividad de la intervención de IUCN/ NCEA en el fortalecimiento del Sistema

El valor agregado de la intervención de NCEA/ IUCN debe comprenderse en los tres proyectos analizados en los párrafos anteriores. Estos proyectos fueron ejecutados por la Oficina Mesoamericana de UICN con contribuciones de parte de NCEA como ente asesor en materias específicas. UICN jugó varios papeles en la ejecución, entre los que destacan: a) tuvo a su cargo la coordinación operativa de los proyectos; b) facilitación y acompañamiento del proceso realizado por CTEIA y CCAD; c) capacitación y facilitación de eventos a través de expertos, algunos pertenecientes a su equipos fijo, otros contratados para consultorías específicas; d) asesoría técnica a los actores participantes en la discusión y preparación de normativas y políticas dentro del proceso de fortalecimiento; e) realización de estudios regionales y nacionales destinados a ser insumos del proceso; f) preparación, publicación y difusión por diversas vías de productos resultantes de los proyectos e información que sirvieron para alimentar el proceso en diferentes tópicos.

Por su parte NCEA cumplió un papel muy claro de ser una institución técnica competente y con vasta experiencia que respaldaba el proceso, realizó aportes de alta calidad en la introducción de la EAE, con capacitaciones y asesorías que tuvieron significativas repercusiones en los actores involucrados en el proceso. Aunque sea una entidad técnica, NCEA cumplió un papel político en la asesoría al CTEIA, pues se trataba del fortalecimiento de actores de alto nivel, que tienen capacidad para tomar decisiones políticas que influyen en la definición de políticas nacionales.

Los efectos de esta labor de NCEA y UICN, para el caso de Guatemala, contemplan un nivel regional y otro nacional.

En el nivel regional destacan tres terrenos de cambios que directamente repercutieron en el desarrollo de capacidades. En el marco del Proyecto *Fortalecimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica (2001-2003)* se crea un clima regional favorable para hacer madurar los sistemas de EIA en cada país. El tema se vuelve parte de una agenda regional, impulsada por la CCAD, de la que toman parte los Ministerios de cada país. Se produce un intercambio que a estas alturas ya se ha institucionalizado, hoy las reuniones, las consultas y los intercambios son parte de una rutina intergubernamental. Las personas entrevistadas en el MARN que han participado en este proceso, reconocen que ese período fue un trayecto de aprendizajes sumamente favorable, que acortó distancias y contribuyó a generar confianza entre los gobiernos. Cuando en 2006 se inicia el período de armonización entre políticas e instrumentos ambientales entre países en el marco del DR-CAFTA, ya se encuentra una institucionalidad favorable para ello. En este marco regional se discutieron, revisaron ya aprobaron muchas de las normas y definiciones que posteriormente serían claves para los cambios en cada país.

Un segundo cambio a nivel político regional lo representó el Plan de Acción Regional para el Fortalecimiento de la EIA, suscrito en julio 2002 por los ministros de ambiente de los tres países participantes en el proyecto, comprendió 8 acciones o estrategias, en las cuales se pueden reconocer muchas de las propuestas e iniciativas que serían claves para el desarrollo de capacidades en los países, entre ellos Guatemala:

1. Desarrollo Agenda de Mejora Regulatoria de los Sistemas E.I.A.
2. Armonización de los listados taxativos y umbrales
3. Propuesta de un sistema de procedimientos de E.I.A. para Centroamérica
4. Estrategia de descentralización y desconcentración Sistema de E.I.A.
5. Estrategia para el fortalecimiento de la participación de la Sociedad Civil en el proceso de E.I.A.
6. Desarrollo de la EAE
7. Desarrollo del marco técnico y legal para la armonización de los Sistemas E.I.A.
8. Reactivación y fortalecimiento del Comité técnico de E.I.A. de CA.

Por último, los programas de capacitación permitieron el entrenamiento de personal de gobiernos y municipalidades, sector privado, consultores e integrantes de organizaciones civiles. En todos los años que ha llevado este proceso, fueron centenares de personas que tomaron parte de las actividades de formación, consulta y socialización de resultados. En 2008, en los talleres de socialización y validación de las Guías Ambientales, en 15 talleres en 5 países, participaron unas 280 personas y el mismo año; en 2007, en talleres de capacitación en EAE en 6 países asistieron 135 personas (UICN, Talleres de Evaluación Ambiental Estratégica, Resumen, s.f.) y en otra serie de 6 talleres nacionales sobre Valoración Económica del Impacto Ambiental, en 2008 fueron 176 personas las que asistieron /extraido de memorias de talleres).Estos son solamente unos ejemplos pues es difícil reconstruir estadísticas más precisas, solamente en el año 2008 se realizaron unos 50 eventos de capacitación y

socialización de resultados diversos. La capacitación tuvo un mayor énfasis en actores gubernamentales que otros sectores involucrados, así lo dejan ver los registros de participantes. Por ejemplo, en Guatemala, en 2008 participaron 107 personas en los talleres, de las cuales 73 provinieron del Estado, fundamentalmente del MARN (cita: archivo de Excel proporcionado por UICN *Talleres Guatemala 2008*). Este hecho ha tenido como ventaja que se fortalecieron los órganos rectores del sistema EIA y otras instancias gubernamentales vinculadas al tema ambiental.

En el plano nacional, para Guatemala, el proyecto regional 2001-2003 se tradujo en tres cambios que serían vitales posteriormente para el Sistema de EIA:

a) el Diagnóstico estableció una radiografía del estado del Sistema que serviría como base para la planificación del fortalecimiento;
b) se realizó un fundamental aporte para el fortalecimiento del MARN, entidad que recién había sido constituida, a través de capacitación de su personal, no exclusivamente, en torno a: 1) procedimientos para la aprobación de evaluaciones de IA; 2) Capacitación en EIA a Delegaciones del MARN y 3) Capacitación en evaluación del daño ligado al cumplimiento de garantías ambientales y a la etapa de monitoreo y seguimiento de proyectos.
c) en la preparación de la normativa que condujo a la promulgación del Reglamento, este proceso fue de un intenso trabajo durante el 2002 con funcionarios del MARN, consultores y la consulta a diversos sectores, que concluyó con el Acuerdo Gubernativo 23-2003 de enero 2003.

Otros procesos, como por ejemplo la aprobación de un Listado Taxativo y la descentralización/ desconcentración de las funciones del Ministerio en Gestión Ambiental, comienzan a discutirse y definirse en el marco del proyecto regional, pero obtendrán resultados concretos ya bajo el proyecto específico para Guatemala.

El Proyecto *Fortalecimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en Guatemala (2005 – 2008*), dejó resultados sustantivos como se explicó en el 4.3 y que aquí no se va a reiterar, sólo se profundiza en algunos aspectos.

Efectos

Los efectos de estos proyectos en el caso de Guatemala son muy tangibles algunos de ellos, por ejemplo el RECSA de 2003 y su reforma de 2007 contaron con el definitorio apoyo y asesoría de UICN. El efecto más evidente es la *existencia del Sistema de EIA* como espacio en el que interactúan actores muy diversos en función de aportar a una gestión ambiental sostenible. Existen divergencias en intereses y puntos de vista, existen conflictos a veces muy intensos, pero el Sistema pone a disposición instrumentos y mecanismos para buscar respuestas que satisfagan a los diversos sectores. Los productos que emanan de esta interacción, aunque sean limitados, que no satisfagan todos los intereses, son de cualquier

manera un paso más adelante que si no existieran reglas establecidas, ni Sistema que ordenara su funcionamiento.

Un segundo ámbito de efectos muy claros es el fortalecimiento del Sistema de Gestión Ambiental dentro del MARN, en recursos humanos formados, normativas, instrumentos y el impulso del proceso de descentralización, a través del fortalecimiento de capacidades de actores y el apoyo con instrumentos básicos para su desempeño dentro del sistema (Guías Ambientales).

Otro efecto fundamental es que la *participación pública*, con las limitaciones que aún pueda representar su puesta en práctica, es un componente imprescindible para un adecuado funcionamiento del Sistema. Recientemente, la Corte de Constitucionalidad equiparó la Consulta a la Población con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dando un respaldo constitucional a las medidas de protesta y resistencia emprendidas en comunidades indígenas afectadas por exploraciones mineras. Este factor obliga a Estado, sector empresarial y sociedad civil a dialogar y negociar; también legitima la auditoría y el control que puede ejercer la sociedad civil sobre los comportamientos del Estado y del sector empresarial. En esto se ha basado el importante trabajo de monitoreo que se realiza sobre la actividad minera, el cual descansa en buena medida en organizaciones sociales, comunidades indígenas, iglesias y ONG especializadas.

Sostenibilidad

Las condiciones para mantener el fortalecimiento alcanzado dependen de varios factores señalados durante esta evaluación, los cuales por ahora no están presentes:

- Consolidación de políticas ambientales como políticas de Estado, que no queden reducidas a políticas de gobiernos.
- A partir de lo anterior: la seguridad de financiamiento adecuado como para mantener y ampliar la operacionalidad del aparato ministerial.
- Continuar y profundizar la descentralización y desconcentración del Sistema, que las regiones aumenten su participación en el control del impacto ambiental según sus condiciones ecológicas, económicas y socio-culturales específicas.
- Lograr la aplicación de todos los instrumentos de EIA reconocidos, especialmente la EAE, y resolver la falta de seguimiento y monitoreo.
- Desarrollar una estrategia de formación permanente de recursos humanos, a nivel del MARN, consultores y sociedad civil.
- Reconocimiento de los instrumentos privados de EIA (sellos, certificaciones, por ejemplo)

Conclusiones

La cooperación de NCEA en relación con el fortalecimiento del sistema de EIA de Guatemala, ha sido implementada con un alto grado de profesionalismo a través de la Oficina Regional de UICN, un actor posicionado en la región en materia ambiental, con sólida experticia en EIA y

legitimado ante instancias de integración regional y gobiernos. El abordaje regional resultó un acierto desde el punto de vista de estrategia de intervención, pues contribuyó a generar un clima político favorable para el impulso de políticas nacionales en EIA, a la vez que dejó actores de integración fortalecidos que han servido de referentes tanto para procesos regionales como nacionales. A través de NCEA se introdujo en la región la herramienta de la EAE, que irá cobrando importancia en la medida en que las políticas de desarrollo incluyan sistemáticamente la variable del impacto ambiental. En Guatemala, los efectos en el desarrollo de capacidades son tangibles y poco a poco se observa una tendencia hacia la sostenibilidad de los avances logrados.

6. Análisis crítico y conclusiones:

6.1 Identificación de la cadena insumos/resultados / efectos

El modelo metodológico utilizado para este estudio procura identificar la cadena de insumos-resultados-efectos (ver figura 5) que posibilitó el desarrollo de capacidades. Dicha cadena en el caso que analizamos debería iniciarse en el nivel regional centroamericano. Los insumos brindados por NCEA-UICN, consistentes en conocimientos, nuevas perspectivas sobre el EIA e instrumentos metodológicos apropiados, favorecieron un primer e importante resultado a nivel de los países, en este caso Guatemala: la voluntad política de parte de los gobiernos para construir sistemas de EIA efectivos y con participación de diferentes sectores de sociedad.

Abierto este espacio fue posible que desde NCEA-UICN se impulsara y asesora para la formulación de marcos normativos e instrumentos legales que sirvieran de sustento político y legal al sistema, al mismo tiempo que se capacitaba al recurso humano en la apropiación conceptual de diferentes componentes de la evaluación de impacto ambiental y en la aplicación del instrumental.

El producto más directo de estas capacidades se manifiesta en el aumento de instrumentos partir de la entrada en vigencia del RECSA en 2003, analizado en punto 3.1 de este informe. Paralelamente en el sector privado comienzan a abrirse ciertos espacios para la problemática del impacto ambiental vinculado a sus inversiones y entre de organizaciones de sociedad civil, nacionales y locales, y de autoridades se difunde el manejo de herramientas para participar en los procesos de EIA. Estos son productos directos de la capacidad generada en el sistema.

Figura 5

RESULT CHAIN NCEA

GUATEMALA

NCEA

Input

* Staff days NL
* Support missions abroad
* Provision of experts

Capacity Development

* Advisory reports on quality

ToR or EIA reports

* Coaching EIA processes
* Training on EIA
* EIA awareness raising
* Advice on EIA systems

Output

* Advisory reports
* Trainings conducted
* Information disseminated
* Coaching trajectories implemented
* External expertise made Available

Outcome

* Improved EIA reports
* Improved EIA capacity
* Improved EIA systems

EIA System

EIA Stakeholders

Ministry of Environment
EIA consultants
NGOs

Input

* Staff made available
* Information made available
* (policitical) willingness to review EIA system
* Recognization of role of different EIA Stakeholders

Capacities Developed

- Listado taxativo
- Reglamento actualizado
- Recurso humano multidisciplinario capacitado
- Capacidad en las delegaciones para resolver EIAs de bajo impacto

Target groups

Local investors

	• Guías ambientales • Normativa legitima momentos y formas de participación pública	Affected population
Impact	**Outputs**	**Inputs**
* Better environment * Better environmental Governance	*Existencia de ToR generales * EIA reports sistematicos * improved legislation * improved recruitment of expertise (multidisciplinary)	*Normativa (codigo municipal, reglamento entre otros) que establece los roles de cada uno de los actores en el sistema. *capacitación e información *recurso humano capacitado en las delegaciones (ECSA-MARN)
	* better conditions for public participation	
	*aumentó número de proyectos resueltos por año * mayor agilidad para la resolución de proyectos de bajo impacto. *mayor conciencia sobre impactos ambientales en proyectos	
	Outcome	**Capacities developed**
	* Development projects have:	*organizaciones y comunidades con conocimiento para intervenir en el sistema EIA
	an environmental management and mitigation plan,	*inversionistas con conocimiento sobre requerimientos ambientales para sus proyectos *creación de departamentos ambientales en gremios empresariales y en las municipalidades
	* public participation in EIA process (denuncias)	
	* Investors are following EIA procedures	
	*	
	*Homologación de instrumentos CONAP-MARN	
		Outputs
	Impact	*inversion privada con mayores responsabilidades ambientales
	* Environment protected	*inversion publica central y de gobiernos locales con mayor responsabilidad ambiental
	* Social and financial impacts mitigated	*mayor incidencia por parte de la población en detener proyectos que no cumplen con requisitos ambientales

				* Environmental governance recognized by all stakeholders											
				* Public awareness on environment increased											
				....											
												Outcome			
												*descentralización facilita cumplimiento de EIA en las regiones			
												*mejores condiciones para la protección ambiental y bienestar social			
												*Inversion municipal en infraestructura con mejor criterios técnios para sostenibilidad ambiental			
												* Presencia de plataformas cívico-estatales en las principales cuencas del país, que cumplen con la función de vigilancia ambiental (inversion, social, político, entre algunos)			
												Impacts			
												*recursos naturales utilizados sosteniblemente			
												*desarrollo regional con mayor sostenibilidad ambiental			
												*mejores condiciones de vida para las poblaciones de las áreas rurales.			
												*articulación positiva entre inversión económica y ambiente.			
												*presencia activa de la ciudadanía en la gestión ambiental nacional.			

Un ultimo producto a destacar de las capacidades desarrolladas en el nivel normativo del sistema es la descentralización del sistema, esto transfiere capacidades a los territorios, que operan a través de las delegaciones en particular los EECSA, un actor que es resultado directo de este proceso.

A nivel de los efectos, se tiene que al finalizar la década existe alrededor del sistema un conjunto de actores, en interrelación a menudo conflictiva, pero todos ellos de una u otra manera articulados por el problema del impacto ambiental. Las organizaciones de sociedad civil son un actor que no se puede desconocer cuando se trata de intervenir en recursos naturales estratégicos. A diario aparecen en la prensa las resoluciones de consultas de vecinos, las manifestaciones y las denuncias de parte de organizaciones ciudadanas. Por otra parte, la inversión privada, en mayor o menor medida, está obligada a guardar las reglas de juego, lo que ha llevado a un mayor ordenamiento de las inversiones sobre todo en infraestructura. Ello no obsta que continúen presentándose muchos problemas, sobre todo con el cumplimiento de las medidas de mitigación, lo cual refiere a capacidades para el seguimiento aún por construir a nivel del MARN. También se aprecia un mayor orden en la inversión municipal en el respeto de las normativas y el tema del impacto ambiental se va incluyendo en políticas y estrategias de desarrollo.

Los impactos naturalmente se podrán ver en el largo plazo, pero de consolidarse el sistema como parte de políticas estatales, seguramente estará brindando un aporte clave a este país muy marcado por crisis ambientales en diversos frentes. Junto con otras herramientas como los planes de ordenamiento territorial, ofrecerá perspectivas para una protección más eficaz de los recursos naturales, con mayor transparencia y participación de la ciudadanía.

6.2. La efectividad de la intervención de NCEA/UICN

6.2.1. Capacidad desarrollada como proceso endógeno

Para entenderlo como proceso endógeno, el desarrollo de capacidades tiene sus extremos entre el nivel individual de aprehensión de determinados conocimientos y habilidades y el nivel colectivo de institucionalización de conocimientos y habilidades compartidos por un colectivo, que hacen parte ya de una cultura.

Guatemala, saliendo apenas de 36 años de conflicto bélico y con muchas cuentas pendientes todavía en el plano de la democracia, la distribución de las riquezas, de la convivencia entre diferentes culturas, entre otros aspectos, se caracteriza por lentas y desparejas transiciones en muchos planos de su existencia actual.

En los 14 años transcurridos desde la firma de los Acuerdos de Paz, las prioridades políticas han estado en el establecimiento de un estado de derecho, respetuoso de los derechos humanos y de la diversidad cultural. El tema ambiental no ha estado en la agenda de prioridades salvo por las recurrentes emergencias o por las presiones internacionales, esto explica la relativa poca importancia que ha recibido la institucionalidad estatal ambiental y el papel reducido que ocupa en el presupuesto nacional el presupuesto del MARN.

Desde esta óptica, el desarrollo de capacidades para EIA ha incluido la generación o el fortalecimiento mismo de los agentes estatales y de las políticas que estos deben llevar adelante en el marco de un desarrollo sostenible. La entidad rectora en materia ambiental deja de ser una Comisión para transformarse en Ministerio de manera coincidente con el inicio del proceso de cooperación bajo análisis (2000-2002). En este sentido, las condiciones para un proceso endógeno en el terreno de EIA, fueron creadas por los mismos proyectos de cooperación impulsados por NCEA desde 2001, no existían previamente.

Desde este punto de vista, el proceso de desarrollo de capacidades en EIA en Guatemala se encuentra en un estadio intermedio, no son sólo competencias individuales pero tampoco son destrezas institucionalizadas y compartidas por todos los sectores involucrados, pero hay señales claras que indican en la dirección de un proceso endógeno en este terreno y que han sido identificadas en este informe:

1. Un actor estatal que viene en un proceso de fortalecimiento desde 2004, algo bastante difícil de lograr en la institucionalidad política guatemalteca. Existe personal clave, que ha sido formado en EIA, que hoy ocupa puestos de gerencias en la institución y que impulsa la consolidación de instrumentos, procesos y prácticas, la generación de rutinas que pueden, lentamente, dar paso a culturas. En un escenario de rotación total del personal, las condiciones de procesos endógenos serían prácticamente inexistentes, pero existe un núcleo de recursos humanos que pueden contribuir a realizar el trayecto de lo individual a lo institucional. En definitiva se trata de una “burocracia” en sentido weberiano que favorece procesos de institucionalización.
2. Además, hoy existe un cuerpo de normas e instrumentos validados que funciona como un soporte objetivo, reconocido por todos los actores, del sistema. Esta es la principal herramienta y fuente de autoridad con la que cuenta ese recurso humano en el MARN para hacer caminar el sistema. Todavía con muchos vacíos y limitaciones, pero el sistema existe, funciona y hace parte justamente de lo endógeno.
3. El proceso de descentralización del MARN que ha cobrado impulso con el actual gobierno, contribuye al desarrollo de las capacidades en los territorios, pero además hace sinergia con los procesos de descentralización del Estado (aún débiles) y de fortalecimiento del protagonismo de los actores municipales.
   Todo lo cual favorece condiciones endógenas.
4. La participación pública, aunque encuentre dificultades, encuentra canales de expresión a través de otras normativas (Código Municipal por ejemplo) y se hace presente de diferentes formas. En la medida en que esta participación deje de ser “requisito” para la

mayoría de proponentes y pueda incidir efectivamente en decisiones se convertirá en una fortaleza del sistema y un garante de sostenibilidad también.

Cuáles son las principales limitaciones a estos procesos?

- Los recursos financieros internos escasos para sostener procesos, en este como en otros temas mucho depende de reformas fiscales que no tiene lugar. Justamente en las semanas en que se finaliza este informe existe una dura confrontación entre el partido en el Poder Ejecutivo y el sector empresarial en torno a una, tímida pero para el sector empresarial inaceptable, reforma fiscal. Sin recursos financieros propios difícilmente se institucionalicen políticas de Estado, las cuales deberán esperar siempre por las prioridades de la cooperación internacional.
- Los conflictos políticos y la polarización existente en torno a temas ambientales estratégicos. Entre sector privado y sociedad civil, al interior del mismo gobierno, entre partidos políticos, entre iglesias y gremios empresariales. El tema del impacto ambiental encierra impactos sociales, económicos, políticos y culturales muy serios en este país, en el que la reivindicación de los derechos ha calado profundo en amplios sectores de población. Por eso el componente de participación pública ha querido ser sujetado por parte del sector empresarial y estatal con diferentes medidas que han prosperado por tiempos. El sistema de EIA en Guatemala debe desenvolverse y generar productos en el contexto de estas contradicciones en continuo movimiento, y esto será así por largo tiempo, por lo tanto requerirá fortalecer sostenidamente sus capacidades de adaptación.
- Actitudes predominantes del sector empresarial. No cabe la menor duda que el Sistema de EIA toca los intereses del sector empresarial, en el que se aprecian tres actitudes. Un sector de empresas económicamente poderosas ha abierto espacios en sus gremiales para el tema ambiental, expresada en medidas de responsabilidad ambiental empresarial, se trata de empresas vinculadas directamente a la exportaciones, que enfrentan los requisitos cada vez más exigentes de EEUU y Europa, o que son filiales de empresas extranjeras. Es un sector pequeño, pero importante en cuanto al volumen de sus inversiones. Otro sector, mucho más mayoritario, toma los instrumento de EIA como un “requisito” necesario que hay que resolver, no existe apropiación de una responsabilidad ambiental, es un sector donde aún tienen peso los comportamientos corruptos con tal de obtener un dictamen que le favorezca.. Una vez cumplido con el requisito poco o nada se sabe de las consecuencias para su proyecto y para la sociedad, pues el seguimiento es por ahora el Talón de Aquiles del Sistema. Un tercer sector, si bien reconoce la importancia propia del factor ambiental, está poco dispuesto a introducir cambios que pueden aafectar los márgenes que se ha establecido para la rentabilidad de sus negocios.
- La falta de armonización de la institucionalidad política directa o indirectamente vinculada con el EIA. Lo que apareció claro en las entrevistas es que el Sistema EIA se encuentra en el cruce de competencias de Ministerios claves, además de los vinculados de manera muy evidente como Energía y Minas o el Ministerio De Agricultura y Ganadería, el no cumplimiento de la normativa del EIA abre el espacio para el Ministerio de Justicia o el de Gobernación, pero los delitos ambientales no se encuentran bien recogidos en el Código Penal, se requiere de reformas. Por ahora los

cambios y avances en políticas e instrumentos en un Ministerio no son necesariamente acompañados por otros, generándose desfases que afectan directamente a la eficacia del Sistema EIA. Otro ámbito de cruce de competencias y conflictos se da entre Ministerios y Municipios en relación con la gestión del territorio, el ámbito del ordenamiento territorial.

- La ausencia de un proyecto de país que trascienda a los gobiernos, que podría alimentar políticas de Estado de largo plazo. Como parte de la gran transición que vive Guatemala la agenda del desarrollo se encuentra muy fragmentada, no existe una agenda compartida sobre economía, derechos, justicia, pueblos indígenas, pobreza, educación, salud, tierra, seguridad ciudadana y otros temas vitales para el desarrollo. El Estado continúa siendo una institucionalidad débil, muy penetrada por la corrupción y los "poderes paralelos". Como lo expresaría recientemente el Jefe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), "…las estructuras de gobierno se han mantenido sobre la base de estructuras clandestinas". Este es un contexto muy opuesto para el desenvolvimiento de políticas de Estado, lo que afecta directamente al proceso germinal que se sigue en el Sistema EIA.

6.2.2. Rol y efectividad de NCEA/ IUCN para apoyar el desarrollo de capacidades como proceso endógeno.

A este respecto es necesario distinguir entre diferentes planos y actores. NCEA en su papel regional y NCEA en su papel en Guatemala, así como distinguir entre las intervenciones directas de NCEA y el trabajo de CCAD-UICN

a) Papel regional de NCEA/ IUCN

Lentamente, con muchos zigzags y pasos atrás, los países centroamericanos están comprometidos desde hace unos 20 años en un nuevo esfuerzo de integración, que profundice y consolide los pasos dados en las décadas sesenta y setenta del siglo pasado. De esta manera, se fue construyendo un edificio regional en el cual se inserta el proyecto regional *Fortalecimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica (2001-2004*), apoyado `por NCEA y ejecutado por UICN, el cual contribuyó a generar condiciones políticas favorables para el fortalecimiento de los sistemas EIA en cada país y colocó el tema del impacto ambiental en la mesa regional de debate y toma de decisiones sobre el desarrollo. Las agendas, acuerdos y actividades regionales de una u otra forma presionaron en los procesos nacionales, legitimaron y respaldaron toma de decisiones nacionales. No se debe olvidar que la región comenzaba a ser presionada por la apertura de fronteras y aduanas, y los proyectos integradores, en su momento era el Plan Puebla Panamá que requería de decisiones políticas regionales y nacionales, más adelante fue el DR-CAFTA y actualmente el Acuerdo de Asociación Centroamérica UE. Desde este punto de vista, el mencionado proyecto y el aporte directo de NCEA, cumpliendo un papel asesor en el proceso regional e impulsando iniciativas en el seno de CCAD, tuvieron una significación estratégica.

- Siempre en el nivel regional, NCEA ha jugado un papel singular en el impulso de la Evaluación Ambiental Estratégica. Como fue señalado en este informe cumplió una función de capacitación a actores escogidos de la región (2003), introduciéndoles a herramientas básicas y actuales para el diseño e implementación de sistemas de EAE, parte de estos insumos serán retomados en los lineamientos para la región difundidos en 2007[11]. También cuenta su apoyo y asesoría en el pilotaje del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Centroamérica UE.

b) Papel nacional de NCEA/ IUCN

Nos referimos concretamente a Guatemala, país en el que se ha focalizado esta evaluación. NCEA mantuvo siempre el pulso del proceso mediante visitas de campo periódicas y sus colaboradores demostraron siempre apertura a demandas de asesoría desde UICN.
Una característica del papel jugado por NCEA, señalado por diversos entrevistados, es que ha sabido mantener distancia y respeto en relación con los procesos internos, no ha sido una cooperación impositiva. Pero al mismo tiempo esta distancia favoreció, según algunos actores, en especial de sociedad civil, falta de capacidad de reacción ante demandas desde el proceso (por ejemplo, no haber jugado un rol político más decisivo en las propuestas de un monitoreo independiente del impacto ambiental de la mina Marlin y no haber respondido a demandas de formación en EAE por parte de organizaciones de sociedad civil).

Pero el papel de NCEA también se visibiliza en el respaldo al proyecto de fortalecimiento del EIA, ejecutado con el apoyo técnico de UICN. En este sentido, como ha sido señalado anteriormente, hoy se puede hablar de un proceso endógeno de desarrollo de capacidades en EIA desencadenado por los efectos de intervenciones tanto a nivel regional como nacional desarrolladas desde 2001. Acuerdos y decisiones regionales constreñían a impulsar procesos internos. El rol de UICN, si bien se ha desenvuelto en el ámbito técnico ha tenido en cuenta y ha trabajado en relación con condiciones y actores políticos, lo que también ha contribuido a la efectividad de los logros alcanzados. Las actividades del proyecto incluyeron una importante cuota de facilitación, asesoría y cabildeo entre diferentes actores e intereses, sin el cual probablemente los resultados no se hubieran alcanzado o no serían los que se esperaban.

6.3. Lecciones aprendidas

Del proceso estudiado que como ha quedado explícito encierra un grado de bastante complejidad, por tratarse de un sistema abierto con una autoridad y normativas definidas, pero al mismo tiempo una nutrida interrelación de actores diversos, sobre todo alrededor de algunos temas neurálgicos, se pueden extraer algunas lecciones que pdorína ser de utilidad para contextos similares.

[11] Unidad de política y gestión ambiental, UICN/ORMA, (2007).*Lineamientos para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica*. UICN, San José, Costa Rica. 40 pp.

1. Fortalecimiento de procesos, agendas y actores regionales como legitimación política y sustento de procesos toma de decisiones en el plano nacional.
   La opción realizada por NCEA y UICN-CCAD por poyar el proceso y los actores regionales fue acertada, porque desde la región se ejerció presión sobre lo nacional. Probablemente si se hubiera invertido la dirección el resultado no hubiera sido el mismo. En el marco de la integración regional, que marcha a su ritmo, y de los factores de orden político y económico operando sobre Centroamérica en este período, la regionalización de decisiones, generación de conocimientos, e intercambios de recursos son formas efectivas de incidir en proceso nacionales.

2. Establecimiento de un sistema de EIA en un contexto de larga polarización política y social, y con un aparato estatal bastante débil. En este lo ambiental es primero un problema político que estrictamente ambiental. contexto Este ha sido un gran reto que el proyecto ha buscado solventar favoreciendo la participación de una amplia gama de actores, lo cual no fue fácil, porque el actor estatal se encuentra concentrado en estructuras definidas, pero no así las organizaciones de sociedad civil o el mismo sector privado. De ahí que la participación fuera despareja, y la legitimación de la autoridad del sistema no sea la misma en todos los sectores. Una enseñanza quizás de este proceso, es la necesidad de buscar coaliciones con cierta estabilidad, donde confluyan Estado central, gobiernos locales, sociedad civil, sector privado y academia, que jueguen un papel consultivo del proceso de fortalecimiento y que posibiliten ir acercando posiciones.. Algo difícil pero que ha sido posible en otros temas (Justicia, Derechos, Educación, por ejemplo). Por otroa lado, al enfatizar el proyecto el fortalecimiento en los actores estatales, favoreció fortalecer la institucionalidad estatal, sumamente débil en cuanto a recurso, políticas, normativas e instrumentos. Sin este factor de cambio, en el medio de la polarización circundante probablemente se hubiera generado un vacío político que habría hecho, quizás, poco viable el sistema.

3. En vinculación estrecha con la preeminencia de lo político sobre lo ambiental en el contexto guatemalteco, está el hecho de que el sistema encuentra sus principales obstáculos con las grandes inversiones expresadas en la explotación de recursos naturales estratégicos. Los casos señalados en este informe de inversiones petroleras y mineras son un ejemplo de ello. Esto indica que a pesar de la consistencia y eficacia que puede lograr el sistema en su normativa, recursos y funcionamiento, la razón política será determinante para que las capacidades operen. El sistema puede concluir que no se puede prorrogar la explotación petrolera en un área protegida, pero será el Presidente de la República en última instancia quien decidirá si esto se hace o no. Es la misma razón política que puede frenar la utilización de una herramienta valorada por todos los actores como de extrema relevancia, como son las Guías Ambientales. En este punto, la cooperación externa, financiera y técnica, no tiene mayores recursos como para modificar las condiciones del contexto.

4. Necesidad de establecer una estrategia específica de desarrollo de capacidades con visión de sistema, tendiente a reducir las asimetrías existentes. El sistema presenta asimetrías naturales en torno al poder de decisión y de influencia relacionados con sus productos. Por una parte la autoridad radica en el Estado, provisto del poder para tomar las decisiones que determinan los productos, por la otra, el sector empresarial vinculado con las grandes inversiones en recursos estratégicos o mega proyectos, cuenta con convincentes instrumentos de influencia en las decisiones. Los sectores de sociedad civil son los más desprovistos de poder real dentro del sistema, a pesar de que la normativa les favorezca para estar informados y dar su opinión y el sector de gobiernos municipales puede tener influencia, pero por lo general aparece subordinado a otros intereses que juegan en su territorio. Ante esta realidad, la estrategia seguida por el proyecto para transmitir conocimientos y adiestrar en habilidades, centrada mayor mente en talleres cortos y aislados unos de otros, sirvió para diseminar conocimientos pero generó pocas capacidades en grupos más alejados del poder en el sistema. En este sentido, sería aconsejable en situaciones similares implementar estrategias de desarrollo de capacidades diferenciadas, que favorecieran una reducción de la asimetría. Otro aspecto relacionado, es que el proyecto no incluyó un seguimiento a las capacidades desarrolladas mediante capacitaciones sobre todo en los sectores menos atendidos. La estrategia de formación de formadores, utilizadas por el proyecto en el tema de la EAE, podría haber sido una adecuada herramienta para fortalecer capacidades en de más larga duración en sectores de sociedad civil.

5. En un contexto como el guatemalteco, que proviene de un período de pos conflicto aún no cerrado totalmente, con lastres sociales, económicos, políticos y culturales que siguen pesando fuertemente en sus perspectivas de consolidar una democracia real y ensayar alguna estrategia de desarrollo, las condiciones para la consolidación de un proceso endógeno en torno al sistema de EIA son sumamente frágiles y poco sostenibles. Comenzando por el Estado, que no llega a a regirse por políticas de Estado, que he visto más como botín que como vehículo de políticas por parte de poderosos sectores. Por el otro lado la polarización política de fuerzas sociales, con relaciones aún muy marcadas por la desconfianza y el antagonismo, tampoco favorecen estabilizar un proceso endógeno. Esta es una característica con la que deberá convivir el sistema y que justifica un apoyo mayor de cooperación externa, a fin de favorecer mayor sostenibilidad al desarrollo de capacidades estratégicas para el sistema, entre las que se ubican:
   a) Formación sistemática y permanente (formación de formadores) de capacidades en sociedad civil, sobre todo entre organizaciones de carácter local y municipal, y en relación con la auditoria a mega proyectos en sus territorios.
   b) Implementación también sistemática de las EAE como herramienta incorporada a planes, política y estrategias de desarrollo.
   c) Formación de coaliciones estables de los diferentes actores involucrados en el sistema, como espacio de debate y consulta permamente en relación con el impacto ambiental.

d) Fortalecimiento de los procedimientos y métodos del seguimiento, parte débil del sistema y que debilita en gran medida su eficacia.
e) Fortalecer los procesos de descentralización y el desarrollo de capacidades en los territorios.

7 Metodología

7.1 Recolección de información

Para la recolección de información se utilizaron variadas metodologías entre las cuales están:

a) Reuniones: Se realizaron tres reuniones en donde se invitaron a diversos actores. En estas reuniones se realizó una presentación sobre el estudio que se esta realizando y se explicó en qué consiste el sistema de EIA y cómo actúan los distintos actores dentro del sistema. En base a la presentación se les invitó a comentar sobre el proceso en el que se han involucrado para los EIA´s.

b) Entrevistas: Para el caso de entrevistas se seleccionó algunos actores los cuales han tenido alguna vinculación, ya sea directa o indirecta con el sistema EIA. Para este caso, se establecieron preguntas directas sobre el Sistema. Esta metodología se utilizó para la información de los estudios de caso seleccionados (Parque Laguna Lachúa, Minas e infraestructura urbana) en los cuales se trató de entrevistar a varios actores del sistema de cada proyecto.

c) Entrevistas colectivas: Para algunos temas se logro realizar entrevistas colectivas en donde se apoyó con la participación de varios profesionales involucrados en el Sistema EIA. Se comprobó cómo funciona el sistema dentro de las instituciones del MARN, CONAP y la Municipalidad para los cuales los revisores de los estudios estuvieron presentes. De igual forma se tuvo la oportunidad de realizar entrevistas colectivas con algunos usuarios quienes son los proponentes de los estudios.

d) Revisión de documentos: Se logró obtener información por medio de publicaciones, políticas, leyes, estrategias, proyectos, guías ambientales, sobre cómo debería de funcionar el proceso. Esta revisión fue muy útil para comparar lo que se analiza en los documentos y lo que sucede en la realidad con las instituciones y los estudios EIA.

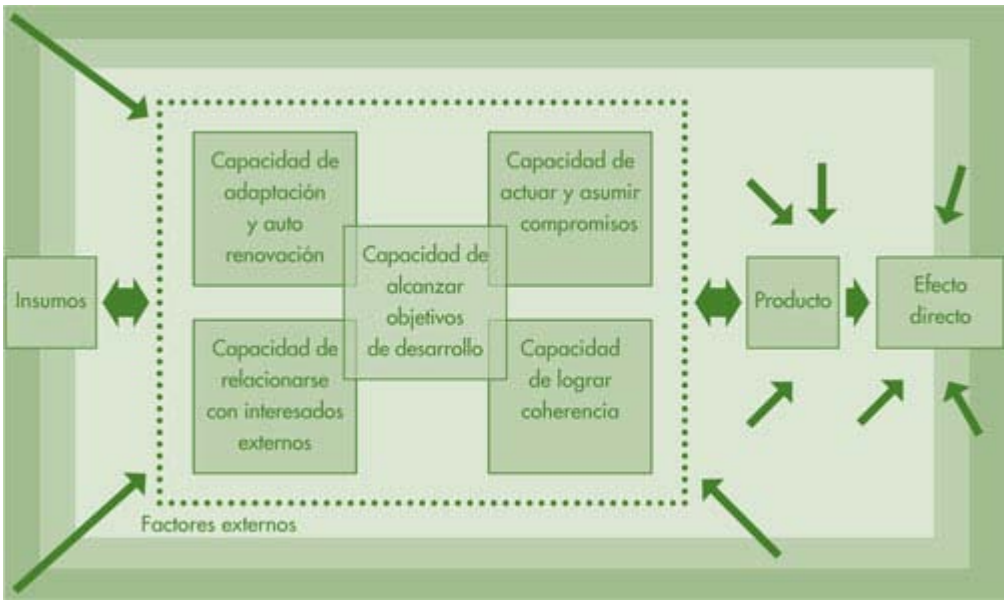
e) Estudios de caso con visitas de Campo: Se logro realizar visitas de campo para obtener información sobre los estudios de caso seleccionados y sobre la realización de todo el proceso. En estas visitas de campo se tuvo reuniones con algunos miembros de comunidades y con plataformas que conglomeran varias instituciones y la sociedad civil como Amasurli. En Quetzaltenango se realiazó entrevistas con la Delegación Regional y la Acladía, en San Marcos se entrevistó a representantes de COPAE, para conocer del proceso alrededor de la Mina Marlin.

7.2 Aspectos metodológicos

La metodología propuesta para est e estudio parte del marco conceptual incluido en la propuesta del Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM)[12] , que distingue entre tres diferentes tipos de "capacidades"

- *Competencies*: habilidades y destrezas en el plano individual
- *Capabilities*: habilidades colectivas de un grupo o sistema que le permiten realizar algo tanto al interior como al exterior del grupo o sistema.
- *Capacity*: las habilidades globales de una colectividad de crear valor para otros

A partir de un vasto estudio de casos identificó cinco *capabilities* [13] medulares estrechamente interrelacionadas que hacen posible la generación de capacidad colectiva de crear valor para otros. El monitoreo y la evaluación de dichas *capabilities* posibilita valorar el estado de capacidad y desempeño de una organización o sistema:



12 Paul Engel, Niels Keizer and Toni Land. *A balanced approach to monitoring and evaluating capacity and performance. A proposal for a framework*. Discussion Paper No 58E. December 2007

13 Dada la confusión a que se presta la traducción de estos términos al español, se utiliza el término en inglés que se distingue conceptualmente de capacity en el trabajo recién citado.

El desarrollo de estas *capabilities* tiene lugar en un contexto determinado del cual provienen presiones que condicionan el producto que alcancen las intervenciones externas y sus posibles efectos.

Una dificultad que se debió sobre llevar para este estudio es que la perspectiva de los ToR y del marco metodológico, si bien tienen en cuenta que pueden ser aplicados tanto con organizaciones individuales como con redes o sistemas, están diseñados fundamentalmente para organizaciones individuales. Lo que condujo a trabajar en dos pistas al mismo tiempo, por una parte focalizando la atención en el trabajo del MARN, como autoridad rectora del sistema, y por la otra tratando de captar el sistema como espacio de interrelación cruzado por conflictividades . Esta dificultad provoca en los resultados del estudio una cierta hibridez,

Además, las cinco capabilities encierran una cierta jerarquía pues en la medida en que no se han consolidado capacidades para “actuar y adquirir compromisos” y “lograr objetivos de desarrollo” , no es posible preguntarse por capacidades de “”lograr coherencia” o de “adaptación /renovación”. En el caso del sistema guatemalteco consolidar las dos primeras y el fortalecimiento de alianzas y coaliciones, es lo fundamental por ahora y un largo tiempo.