

RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LA APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE COLOMBIANO



TECNOAMBIENTAL

GRUPO DE INVESTIGACIÓN: TECNOAMBIENTAL

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL

INVESTIGADOR: GILBERTO VALLEJO MORENO¹

RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue formular una propuesta de marco de referencia general, así como unas bases amplias de gestión ambiental, para que el sector transporte implemente la Evaluación Ambiental Estratégica -EAE² en perspectiva con el estado de sus políticas, planes, programas y proyectos – PPPP y con los principios del Desarrollo Sostenible. Finalmente, la investigación propone, en una segunda entrega, dos iniciativas para la implementación de EAE sustentadas en la “dimensión ambiental estratégica”: una de corto plazo (*ex post*), que aplicaría a los proyectos (o programas de bajo nivel), y la otra, de medio – largo plazo, para la aplicación (*ex ante*) a las PPP del sector.

Los resultados señalan, que los principales obstáculos para la implementación *ex - ante* de EAE en el país y más específicamente en el sector de interés, se ubican algunos en el mismo contexto problemático del ámbito internacional: i) la falta de una decidida voluntad política (por ejemplo para promulgar una política integral de

transporte), ii) las falencias que se perciben en el sistema de información ambiental y en la estructura organizacional de gestión ambiental sectorial. Y el peso relativo de la concesión de la infraestructura y su significado en la toma de decisiones; el hecho de que además los planes para el mejoramiento de la infraestructura de transporte ya se encuentran formulados, principalmente los de corto plazo, y la actual política de gobierno, “seguridad democrática”, uno de cuyos ejes es el compromiso – a través de los “consejos comunitarios” - de mejorar la infraestructura – especialmente la de carreteras - de las regiones más sensibles, haciendo difícil la planificación de la infraestructura y por lo tanto su conducción a través de EAE.

PALABRAS CLAVE

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Dimensión Ambiental Estratégica- DAE, gobernabilidad ambiental, modelos (tipos) de Evaluación Ambiental Estratégica, Desarrollo Sostenible – DS, Política, Plan y Programa –PPP.

Fecha recepción del artículo: Agosto 28 de 2009

Fecha de aceptación del artículo: Septiembre 30 de 2009

1 Ingeniero Geógrafo y Magíster en Gestión Ambiental. Profesor de las cátedras de Evaluación de Impacto Ambiental, Manejo Ambiental de Proyectos, Gestión de Cuencas Hidrográficas y Gestión Ambiental de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Libre; investigador (coordinador del eje de investigación en Gestión Socio Ambiental) de la misma universidad. Consultor del sector ambiental.

2 Strategic Environmental Assessment –SEA

ABSTRACT

The overall objective of the research was to formulate and its overall of a proposed general framework, as well as a broad-based environmental management, so that the sector interest in perspective SEA implements the state of their policies, plans, programs and projects and the principles of Sustainable Development. Finally, within the framework of integrated environmental management, the research proposes, in a second delivery, two initiatives for the implementation of SEA: a short-term (ex post), which apply to projects (or programs for low-level), and the other half - long-term ex ante for the implementation of policies, plans and programs - PPP sector, both based on the "strategic environment".

To the results indicated that the main obstacles to the implementation ex - ante SEA in the country and more specifically in the area of interest, some are located in the same issue of the international field: i) a lack of political will (for to enact such a policy of transport), ii) the shortcomings they perceive in the environmental information system and the organizational structure of environmental management sector. And the relative importance of the award of infrastructure and its significance in making Decisions; the plans for the improvement of transport infrastructure are already made, primarily of short-term, and the current policy of government, "democratic security", one of whose aims is the commitment - to through "community councils" - to improve infrastructure - especially roads - the most sensitive regions, making it difficult to infrastructure planning and therefore its conduction through SEA.

KEY WORDS

Environmental Impact Assessment (EIA), Strategic Environmental Dimension-SED, environmental governance, models (types) Strategic Environmental Assessment SEA, Sustainable Development - DS, Policies, Plans and Programs -PPP.

INTRODUCCIÓN

La EAE como herramienta para la toma de decisiones, puede decirse que se ubica en el marco de los estudios ambientales como lo han sido por décadas los Estudios de Impacto Ambiental -EIA³. "Es muy probable que sea la década del siglo XXI la fecha que podamos fijar a su definitiva implantación a escala internacional, jugando un papel importante la aprobación en el año 2001 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados PP en el medio ambiente (Directiva de EAE)"⁴.

Dos autores y tres estudios de caso internacionales hicieron parte de las principales fuentes revisadas en el marco de la investigación: Juan José Oñate et. al (2002) y Rodrigo A. Jiliberto H. (en MAVDT, 2007). Con relación a las experiencias, de forma particular - no exclusiva - se revisaron: Departament For Transport England (2004)⁵, MINISTERIO DE FOMENTO (Madrid España, 2004), y TAU Consultora Ambiental (Santiago de Chile, 2002).

3 Encontrándose su surgimiento hacia los años 1992 y 1996, al menos como referente conceptual, cuando Thérivel y Partidario proponen la discusión sobre "la evaluación ambiental de una política, plan o programa - PPP", frente al rezago que empezaba a observarse en la EIA, cuando de evaluar iniciativas diferentes a proyectos específicos se trataba, situación de la que no se escapa Colombia aún en el mismo contexto del licenciamiento ambiental de proyectos.

4 La fase de los 90 estuvo caracterizada por un incremento notable de aplicaciones singulares de EAE en diferentes sectores, tipo de decisiones y país, siendo posible encontrar al mismo tiempo significativas reflexiones teóricas sobre el instrumento, en un esfuerzo por encontrarle un espacio propio, distinto al de EIA. (Jiliberto R.; en MAVDT - UNIVERSIDAD DEL ROSEARIO, 2007; p. 25). Es así como su aplicación se extiende a la evaluación de PPP de sectores como: agua, biodiversidad, bosques, infraestructura de transporte y de servicios públicos, y desarrollo territorial, entre otros.

5 Ob. cit. Transport Analysis Guidance TAG Unit 2.11. (December 2004).

La introducción del concepto al país, puede decirse fue hecha por primera vez en el año 2004 por parte del DNP en su documento “Una propuesta conceptual y metodológica para la aplicación de Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia”, como resultado del taller internacional de expertos realizado en Cartagena de Indias en Septiembre de 2003⁶. Con relación a las experiencias nacionales, es muy probable que el estudio para los “Lineamientos de política en materia de energéticos, incluidos los combustibles líquidos y sus precios en Colombia” (MAVDT, 2007), sea la iniciativa nacional que más se acerca al alcance establecido por la literatura y las experiencias internacionales, considerando que fue conducido a través de EAE⁷.

Factores como la globalización de las economías, los proyectos transfronterizos y binacionales, los megaproyectos de infraestructura, la desregularización ambiental, la poca o casi nula eficiencia de las Evaluaciones de Impacto Ambiental – EIA en el ámbito de los procesos de toma de decisiones que más afectan el desarrollo, entre otras razones vienen motivando la incorporación de la variable ambiental a las fases tempranas de la formulación de PPP y, a través de ello, a

demostrar que es posible lograrse una mejor y mayor gobernabilidad ambiental⁸.

Siendo Colombia un país comprometido con decisiones de ese tipo y de otra índole, no puede ser ajena a las consecuencias o beneficios que de ellas se derivan y que comprometen su biodiversidad, razón por la que la institucionalidad ambiental viene reconociendo que las EAEs constituyen un instrumento necesario para planificar y gestionar PP, como lo demuestran, entre otras iniciativas: la expedición de dos Guías una por parte del DNP (2004) y la otra del MAVDT (2008); la vinculación de dichas evaluaciones a los últimos Planes Nacionales de Desarrollo⁹, y el que la Agenda de Competitividad¹⁰ fije la implementación de la EAE en el sector minero – energético.

Uno de los sectores al que se le reconocen importantes alteraciones al medio ambiente, directas y especialmente indirectas¹¹, es el de infraestructura de transporte y al cual Colombia, a pesar de algunos avances en el subsector carretero, aún no le ha incorporado de forma decidida e integral la variable ambiental al proceso de toma de decisiones cuando de formular PPP se trata, como se deduce, además, de las experiencias y de algunas situaciones de caso¹².

6 Sin embargo, es el año 1997 cuando por primera vez en Colombia se da a conocer un panorama del estado del arte, internacional y nacional, con la celebración del primer seminario internacional “La evaluación Ambiental en el contexto del desarrollo” organizado por el MMA – ICFES en Cartagena de Indias (Agosto 12 al 15), con la participación del Banco Mundial – BM.

7 Se espera, por parte del MAVDT, que en el corto plazo otros sectores desarrollen iniciativas de PPP con el mismo o un mayor alcance de aplicación de EAE (MAVDT, 2007; p.19); entre ellos el “Ordenamiento Físico - Portuario de los Litorales.

8 Colombianos (Documentos Conpes 3149 de 2001 y 3342 de 2005 (planes de expansión portuaria 2002 – 2003 y 2005 – 2006 “ Estrategias para la competitividad del sector portuario”).

9 El otro término utilizado es “gobernanza ambiental”. “El tema ha sido considerado en diversas oportunidades en instancias multilaterales y regionales, destacando en particular el proceso de consultas lanzado por mandato de la Asamblea General de la ONU (...) y recientemente se han convocado consultas formales e informales acerca del futuro de la Gobernanza Ambiental Internacional” PNUMA, febrero 2008. (Pág. 12). Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” el tema quedó expresamente incluido en el capítulo 5º, “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible”, numeral 5.2.3. Textualmente el tema quedó así: “En la perspectiva de fortalecer la responsabilidad de la gestión ambiental en las etapas de plantación y desarrollo de los sectores económicos del país, se profundizará el esquema de implementación de las EAEs, en especial en los sectores de infraestructura, transporte y minero-energético, (...), las cuales serán desarrolladas por los ministerios correspondientes. Para lo anterior el MAVDT elaborará lineamientos para orientar la realización de las evaluaciones, para su aplicación sectorial y territorial”.

10 CONPES 3527 de 2008.

11 Fragmentación del territorio y los ecosistemas, expansión de la colonización a zonas protegidas y altos índices de contaminación vehicular en las zonas urbanas, son entre otras algunas de las alteraciones más significativas y reconocidas.

12 i)“A pesar de tratar de armonizar la política social y ambiental con la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, todavía hay reticencia de algunas dependencias de la entidad, de los contratistas ejecutores de obra, e inclusive de las interventorías, en el cumplimiento de las medidas sociales y ambientales contenidas en los estudios de impacto ambiental y sus planes de manejo, constituidas en obligaciones vinculantes mediante los respectivos contratos, al establecerse en las Licencias y Permisos otorgados por la autoridad ambiental competente y que al ser incumplidas, generan los consecuentes costos económicos y de oportunidad”. En ((APLICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL A CARGO DEL INVIAS; CLARA SÁCHICA (INVIAS, Subdirección del Medio Ambiente y Gestión Social; Octubre 11 de 2005) Página Web.

Por otro lado y retomando las EIA, en el país y a nivel internacional el instrumento ha sido ineficiente cuando de abordar PP se trata; adicionalmente, en el país se le reconocen falencias y conflictos en el marco del licenciamiento ambiental¹³ de proyectos, obras y actividades, escenarios que no en pocas ocasiones han hecho crisis en la gobernabilidad ambiental nacional¹⁴. Entre algunos de los factores que comprometen la efectividad de los EIA a nivel de PPP, cabe mencionar la incorporación tardía de la variable ambiental al proceso de toma de decisiones y la no evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos y, en muchos casos, de los indirectos. En la Figura 1 se muestra un esquema que explica el alcance limitado que tienen los EIA en el marco de los propósitos del DS y en el impacto a nivel del proceso de toma de decisiones de PPP.

Los escenarios descritos de necesidades y oportunidades para el medio ambiente y el Desarrollo Sostenible, y las propias del sector transporte, exigen y ameritan que se emprendan estudios y se formulen propuestas para que en Colombia se adopten de manera amplia y decidida las EAEs, entre otras: i) que desde las diferentes áreas del conocimiento relacionadas con la gestión ambiental, el ordenamiento ambiental territorial y los EIA, se identifiquen y propongan instrumentos para

abordar las EAEs; ii) que desde la gestión ambiental, la participación, la planificación y el ordenamiento ambiental territorial, y los principios del desarrollo sostenible, se identifiquen y propongan criterios para que sean tenidos en cuenta en los procesos de toma de decisiones cuando de formular Planes y/o Programas de sectores altamente impactantes con el ambiente se trate, uno de ellos la construcción de infraestructura de transporte necesidad sustentada en la intención del Viceministro de Transporte de realizar EAE ex - post¹⁵ para el subsector portuario.

Con relación a las preguntas de investigación, son éstas:

¿Los estudios ambientales -EA tradicionales dan cuenta del análisis y el manejo integral y complejo de la problemática socio ambiental causada por proyectos?

¿El actual procedimiento de licenciamiento ambiental así como los objetivos y alcances de los EA tradicionales, pueden aplicarse con el mismo éxito a PPP?

¿Se encuentran dadas las condiciones en el país para implementar EAE como una respuesta al rezago de los EA tradicionales frente a PPP?

13 Algunos ejemplos, entre otros casos, son: i) "Durante una década, la intención de construir un puerto en la Guajira << Nuevo Puerto Marítimo de Dibulla >> por parte de empresarios privados se estrelló con la advertencia de expertos sobre los riesgos ambientales. El Ministerio del Medio ambiente, sin embargo, otorgó el permiso" (Diario EL ESPECTADOR, Semana del 27 de Agosto al 2 de Sept. De 2006); ii) la intención del MAVDT de hacer que las Guías Ambientales reemplazaran los PMA, decisión esta que en su momento se le criticó a Caminos Vecinales y a otros sectores. "Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos SEGUNDO Y TERCERO y que estén en operación a la fecha de expedición de la presente resolución, que tengan establecido un Plan de Manejo Ambiental, podrán solicitar a la Autoridad Ambiental competente que les permita acogerse a la respectiva guía ambiental y no continuar con el Plan de Manejo". (Proyecto de Resolución) 25 de mayo de 2005 DEL MAVDT "Por la cual se adoptan Guías Ambientales como instrumento administrativo de manejo y control ambiental".

iii) Otros casos más recientes son: a) la carretera al proyectado puerto de Tribugá en el Litoral Pacífico: "Una de las tareas a realizar por parte de las entidades pertinentes, principalmente MAVDT y DNP, es disponer de un modelo permanente de evaluación estratégica de la inversión estatal (en este sentido la evaluación estratégica de las inversiones estatales difiere sustancialmente de la Evaluación Ambiental Estratégica, proceso éste que viene siendo trabajado por el MAVDT y el DNP para formular una metodología) MAVDT - CECODES (2004, p. 42), a cuyo trazado el Ministro del MAVDT solicitó "...se le modifique trazado para evitar catástrofe ecológica y ambiental" (Caracol Radio: Agosto 18 de 2008); b) la variante Mocoa - San Francisco, proyecto que sería construido con recursos de la banca internacional, y que viene siendo impulsado y presionado desde el Congreso de la República y la región aún con el conocimiento de las alteraciones ambientales significativas al ambiente, con lo que se le solicita al MAVDT que considere más el costo - beneficio social que el ambiental "como en su momento sucedió con la vía Orito - Monopamba" (Caracol Radio Agosto 2008).

14 Otro hecho es que en el país, específicamente en las instituciones sectoriales encargadas de la planificación y el desarrollo de infraestructura (Vg. Ministerio de Transporte) y producción minero energética (Vg. minería), entre otras, no se cuente con unidades o dependencias encargadas de los asuntos ambientales y en otros casos, donde existen, no poseen la organización ni los recursos suficientes que las hagan eficientes. Situación parecida vive el Departamento Nacional de Planeación - DNP, cuya Unidad de Política Ambiental fue desmontada en años recientes.

15 "El viceministro de Transporte planteó como una limitante que los planes de ese Ministerio se hallan en su fase final, a lo que se propone entonces algunas alternativas: Plan ferroviario, Plan de expansión Portuario, plan Nacional de Transporte. Como conclusión, el Ministerio de Transporte solicitó el acompañamiento en una aplicación de la EAE ex - post al Plan de Expansión Portuaria con el fin de documentar el proceso de la aplicación de EAE y así implementar las recomendaciones que surjan en futuros planes y programas de expansión portuaria". (MAVDT, 2007, Ob.cit.; p. 107).

De acuerdo con el estado del arte nacional ¿Cuáles podrían ser los sectores llamados a implementar EAE?

De acuerdo con la respuesta a cuáles podrían ser los sectores llamados a implementar EAE, a los resultados de las entrevistas, y con la experiencia y conocimientos del investigador, ¿Cuál podría ser un sector objeto de estudio?

1. RESULTADOS

La obtención y el análisis de resultados se dio a través de categorías de análisis y en el marco de las preguntas de investigación, a partir del estado del arte y el conocimiento y experiencias del autor¹⁶, y con retroalimentación de los resultados de una entrevista aplicada a expertos de entidades sectoriales, consultores y académicos.

a) Posibilidades y obstáculos para implementar EAE en el sector de infraestructura de transporte Colombiano.

Se sitúan en los siguientes factores: i) En que todavía se le deja la mayor responsabilidad por los temas ambientales a la autoridad ambiental; ii) Se siguen promoviendo planes y programas de diferentes sectores que están desarticulados entre si; iii) No se está pensando en objetivos de país. Subsectores como el de vías y el minero deberían complementarse para buscar los objetivos que persigue el país quien está muy rezagado en infraestructura vial; iv) Si no hay una demanda mucho más fuerte del instrumento (EAE) desde la autoridad ambiental o de planeación, los sectores se van a demorar mucho más tiempo en empezar a utilizarla; v) Falta aún más voluntad política, y aunque no se quisiera que fuera impuesta si que venga más como mandato por la norma ambiental o de planeación.

16 Entre ellas: la consultoría en el año 2001 para la realización del estudio Definición de Lineamientos, Conceptos y Documentos Técnicos de soporte para orientar la actuación del Ministerio (MMA) y de las Autoridades Ambientales Regionales en el manejo del Ordenamiento Ambiental de Sector Transporte” (MMA – Gilberto Vallejo M.), y su participación en estudios de EIA y PMA para infraestructura de transporte y el sector minero y de hidrocarburos.

17 Una de las propuestas, producto de la investigación, es el procedimiento para abordar EAE en la formulación de los proyectos del sector transporte, desde un Modelo fundamentado en EIA y soportado en un PAE (inspirado en la denominada “Dimensión Ambiental Estratégica” de Jiliberto R. (en MAVDT 2007. p. 41)).

b) Alcance de los estudios ambientales, tratamiento de los impactos ambientales y las ventajas de introducir otro tipo de impactos de mayor complejidad.

Otro de los aspectos considerados es la comparación de los alcances de los estudios (EIA y EAE) y el tratamiento de los impactos, y que evidencia diferencias significativas a favor de la EAE cuando por ejemplo de pensar en el DS se trata. En el Cuadro 1 se presentan los resultados de dicha comparación.

La comparación también se hizo a partir de la revisión de estudios y experiencias nacionales, en el marco de unas variables o temáticas de obligatorio cumplimiento - según el alcance de los modelos metodológicos de EAE reconocidos, siendo éstas: el modelo metodológico, delimitación o ámbito espacial, los tipos de impactos, información y participación, el ordenamiento territorial y ambiental, intersectorialidad, y el análisis de alternativas y políticas.

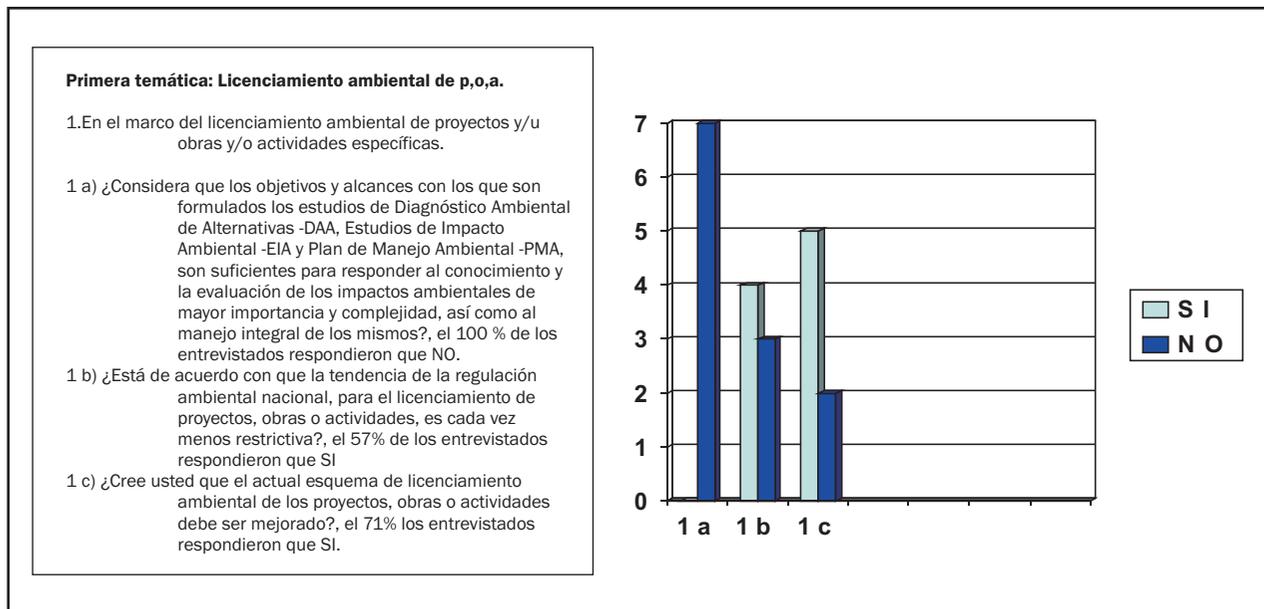
c) Comparación del alcance con que son evaluados los impactos y formulados los EIA en Colombia, con el enfoque de “perfil ambiental estratégico -PAE” de EAE.

Entre tanto y a propósito de la EIA y al hecho de que uno de los modelos propuestos¹⁷ de EAE se basa en ella, en el Cuadro 2 se muestran los resultados de una comparación de la forma tradicional de evaluación de impactos y de cómo se abordan los EIA en el país, frente al PAE que se propone en la investigación para implementar EAE en el sector transporte.

d) Articulación del sector de infraestructura de transporte en las experiencias y estudios de caso de EAE en Colombia.

También en este caso se obtuvieron resultados a través de la revisión de tres de los estudios sectoriales colombianos que se aproximan al enfoque de EAE, analizándose la forma como articulan la intersectorialidad de forma particular la infraestructura de transporte, deduciéndose que la integralidad es muy baja con excepción del estudio de lineamientos de política de energéticos (MAVDT, 2006).

Figura 1
Primera temática: Licenciamiento ambiental de p,o,a.



2. OPINIONES DE LOS ENTREVISTADOS

Pregunta: ¿Considera que los objetivos y alcances con los que son formulados los estudios de DAA, EIA y PMA, son suficientes para responder al conocimiento y la evaluación de los impactos ambientales de mayor importancia y complejidad, así como al manejo integral de los mismos?

Respuesta: Los entrevistados coincidieron en que existen vacíos que pasan por la formulación de unos términos de referencia que consideren una visión más regional y participativa, y que hagan énfasis en la protección de áreas y espacios de mayor sensibilidad.

“no tenemos la perspectiva de lo que puede ser impactos acumulados de varios proyectos, ya sea en una misma región o en un mismo sector, (...) y que los términos de referencia se quedan cortos, ya en este momento, y una propuesta de revisión que le hemos hecho al ministerio del medio ambiente, estamos en ese ejercicio de mejorarlos y complementarlos en algunos aspectos , que permitan abarcar no tanto, áreas de influencias mas amplias, pero si contextos mas amplios como el mismo regional; en el caso de los EIA hay oportunidades para mejorar, y debían ser mucho más explícitos, sobre todo cuando se van a intervenir sitios críticos o áreas protegidas”.La participación, uno de los ejes centrales de la gestión plantea situaciones por mejorar desde los TDR: “cuando se intervienen zonas tituladas colectivamente

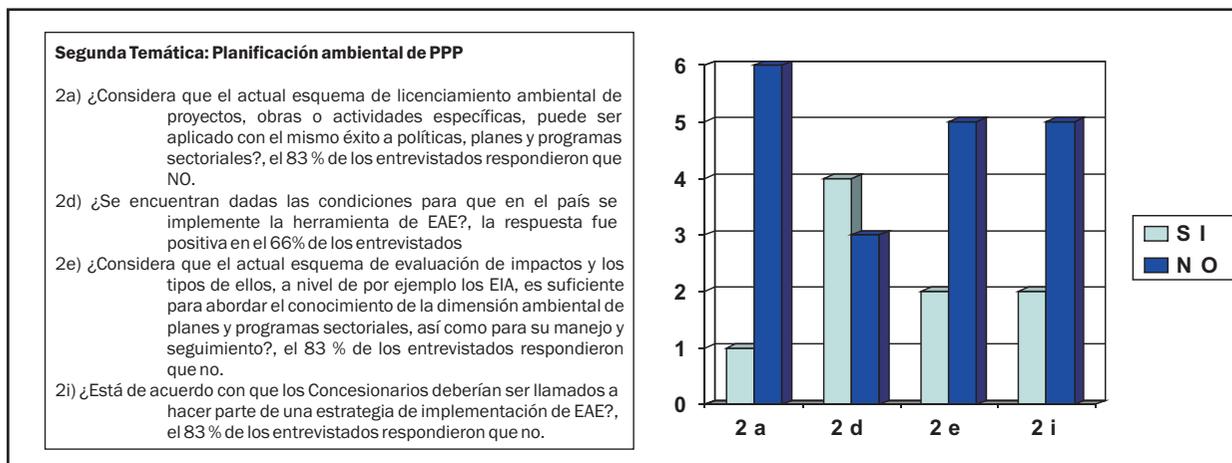
a minorías étnicas también se está prestando ambigüedades, pues las comunidades de alguna manera no están valorando su conocimiento tradicional si no que al contrario se está buscando asesorías externas, que no siempre reflejan su saber tradicional y los usos y costumbres que ellos puedan tener sobre los recursos que puedan estar en su entorno, sino que más bien son personas relativamente ajenas que entran a participar en el proceso, pero que el resultado no refleja esa posibilidad de gestión y de conocimiento que tienen las comunidades tradicionales, en este caso, afrocolombianas, afrodescendientes o indígenas”.

Pregunta: ¿Está de acuerdo con que la tendencia de la regulación ambiental nacional, para el licenciamiento de proyectos, obras o actividades, es cada vez menos restrictiva?

Respuesta:

“La licencia ambiental debe desarrollar más claramente los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad”.

Figura 2
Segunda Temática: Planificación ambiental de PPP.



Pregunta: ¿Se encuentran dadas las condiciones para que en el país se implemente la herramienta de EAE?

Respuesta:

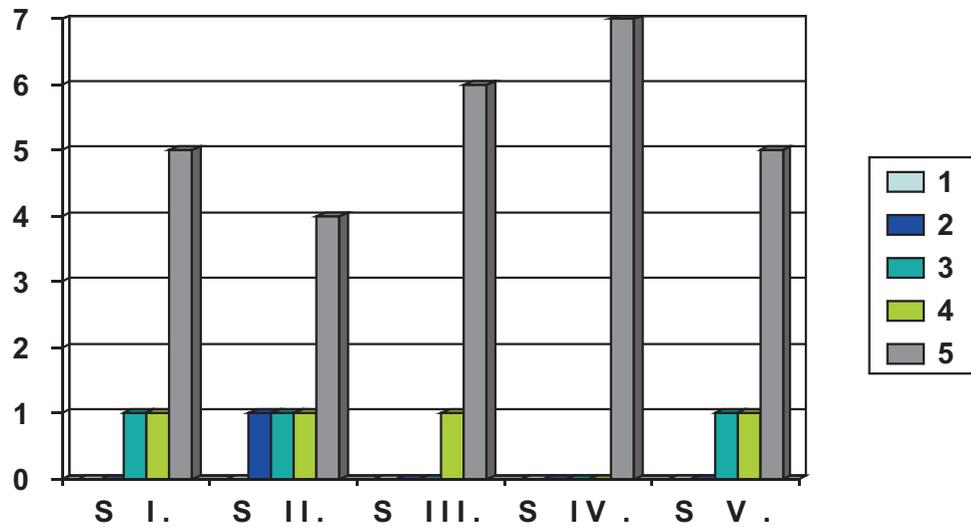
“si se encuentran dadas, en la medida que se ha hecho divulgación. Desde hace por lo menos 5 años, venimos en el Ministerio del Medio Ambiente trabajando en la concientización de los sectores a ese nivel, a los niveles directivos, sacando, expidiendo una serie de herramientas como para direccionar o como para orientar sobre como se llevan a cabo estas evaluaciones. De hecho, ya se han adelantado evaluaciones piloto, de ese tipo, en el sector minero, en

la sabana de Bogotá, en el sector de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de hidrocarburos, también ya ha hecho ejercicios sobre el tema. En el tema transporte INVIAS ha adelantado evaluaciones de este tipo para vías de importancia regional de integración suramericana; digamos que sí, que ya están dadas las condiciones, para que los sectores empiecen a ver la importancia de esta herramienta estratégica”.

2.1 Opinión de la funcionaria de INVIAS

las condiciones están dadas, sin embargo “no se quisiera que fuera impuesta si no que venga más como mandato por la norma ambiental o de planeación”.

Figura 3
Segunda Temática: Planificación ambiental de PPP.



Segunda Temática: Planificación ambiental de PPP

2 f) En una escala de 1 a 5, califique la posibilidad de que en los siguientes sectores o subsectores del país se pueda implementar EAE (donde 1 califica al de las mayores limitaciones u obstáculos y 5 al de mayor potencial)

- Sector productivo SI
- Sector de servicios públicos SII
- Sector minero energético
- Subsector de hidrocarburos SIII
- Sector transporte SIV

El sector transporte tuvo el tercer lugar de elegibilidad, después de hidrocarburos y minero energético.

Figura 4
Segunda Temática: Planificación ambiental de PPP.

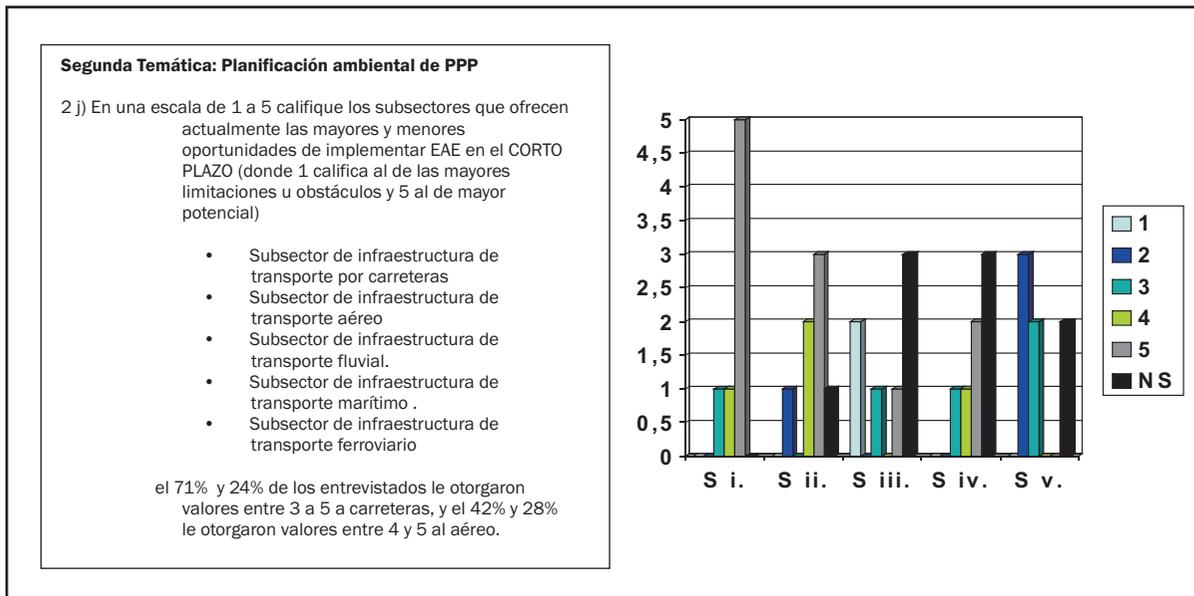
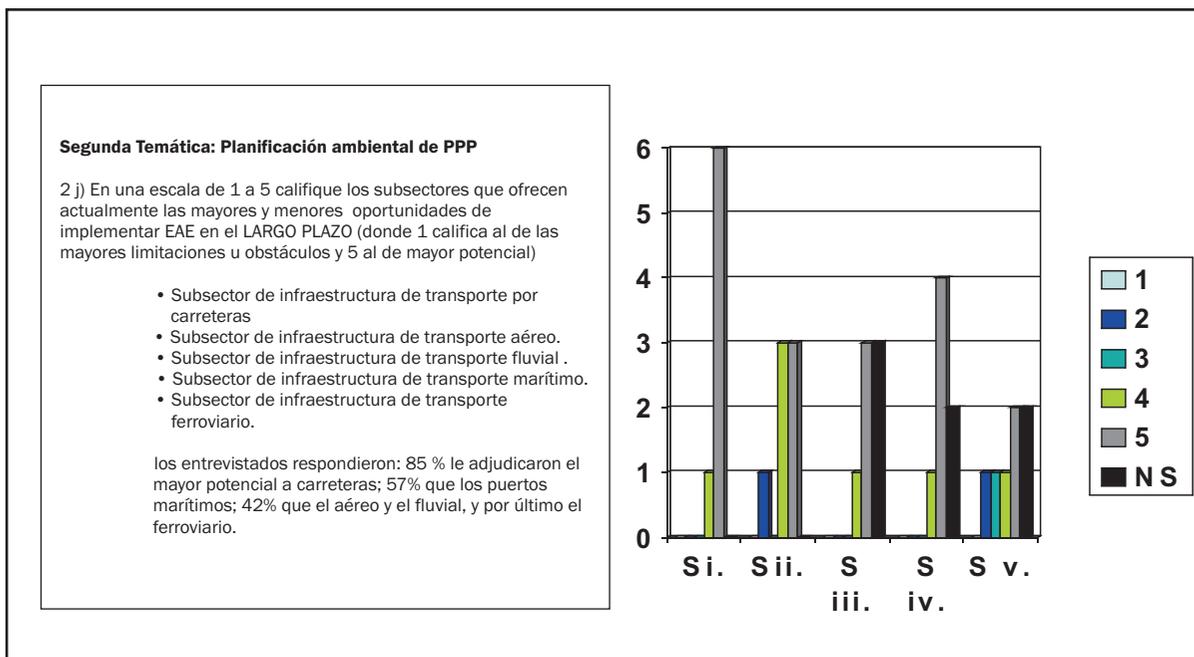


Figura 5
Segunda Temática: Planificación ambiental de PPP.



Pregunta: ¿Qué opinión le merece la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE cómo herramienta para acompañar la toma de decisiones a nivel de políticas, planes y programas sectoriales?. Los entrevistados coincidieron en que nos encontramos en mora de utilizar la herramienta en el país.

“Definitivamente le vemos todo el potencial del mundo, de hecho la venimos promoviendo aquí desde el Ministerio de Ambiente y en los últimos dos planes de desarrollo de este gobierno y del anterior 2002 - 2006, 2006 - 2010 ha quedado expresamente estipulado en el Capítulo Ambiental la evaluación ambiental estrategia como una herramienta muy valiosa de planificación”, y “que sí no hay una demanda mucho más fuerte desde la autoridad ambiental o de planeación los sectores se van a demorar mucho mas tiempo en empezarla a utilizar”.

Pregunta: ¿Qué opinión le merece los documentos CONPES?, en el contexto de la ¿(...) “planificación, con criterio de sostenibilidad ambiental de PPP de los sectores minero energético de infraestructura del país?

Respuesta: Se obtuvieron opiniones diferentes tendientes a demostrar que no hay sinergia sectorial en la formulación de las propuestas (Vg. en el tema ambiental), una necesidad frente a la competitividad del país.

“Se están trabajando de la misma manera, cada sector, gerente o promotor de proyecto arma su CONPES y saca adelante su proyecto sin pensar en el otro y en como potenciarse con los otros” y “la idea es que obviamente tengan la visión de largo plazo”.

Pregunta: ¿De frente a las necesidades cada vez más crecientes de proteger el ambiente y racionalizar el uso, la explotación y la intervención de los recursos naturales, qué opinión le merece el actual esquema de seguimiento ambiental de los proyectos, obras o actividades?

Respuesta: Se obtuvieron opiniones diversas pero que coinciden en la necesidad de mejorar los procedimientos,

la disponibilidad de información así como la gestión institucional.

“ Se habla del fortalecimiento institucional en Colombia en materia de sistemas de información de calidad, especialmente sobre el estado de los recursos naturales y la capacidad técnica y operativa de seguimiento por parte de las autoridades ambientales, pues haría que hubiera una mejora en el desempeño ambiental de los sectores”; (...) “es un esquema que sigue generando dificultades para el MAVDT en cuanto a planta, personas, recursos mismos, a mi modo de ver, habría que apoyarse un poco mas en las corporaciones regionales, (...) pero eso implicaría una revisión de fondo y de las competencias de cada uno, entonces viene a ser un poco complejo”.

Pregunta: ¿Está de acuerdo con que los Concesionarios deberían ser llamados a hacer parte de una estrategia de implementación de EAE?

Respuesta: Se coincidió en que no, y que la obligación es de las instituciones sectoriales, las cuales deben fijarles directrices y requerimientos entre ellos de regulación ambiental y de autorregulación.

“Es más una decisión de país que le defina que hacer a los promotores de los proyectos sean públicos o privados. Los privados siempre van a querer maximizar sus beneficios y no se hasta que punto eso podría ser positivo, aunque si involucrarlos en SGA de autorregulación en torno a un tema de calidad integral de las obras que está haciendo falta en los proyectos”.

“Como uno lo concibe es que quien planifica, o quien tiene a su cargo la planificación de desarrollo vial –por ejemplo en el caso del Ministerio de Transporte y también el INVIAS-, ellos son los llamados a dar esas directrices y mediante cláusulas contractuales establecer las exigencias de lo que deben implementar los Concesionarios”.

Figura 6

Modelo de cascada: La evaluación ambiental estratégica y la toma de decisiones frente al Desarrollo Sostenible.

Fuente: Vallejo M. Gilberto; adaptado de "Guía para la aplicación de EAE" CONAMA (Chile, Diciembre 2001)

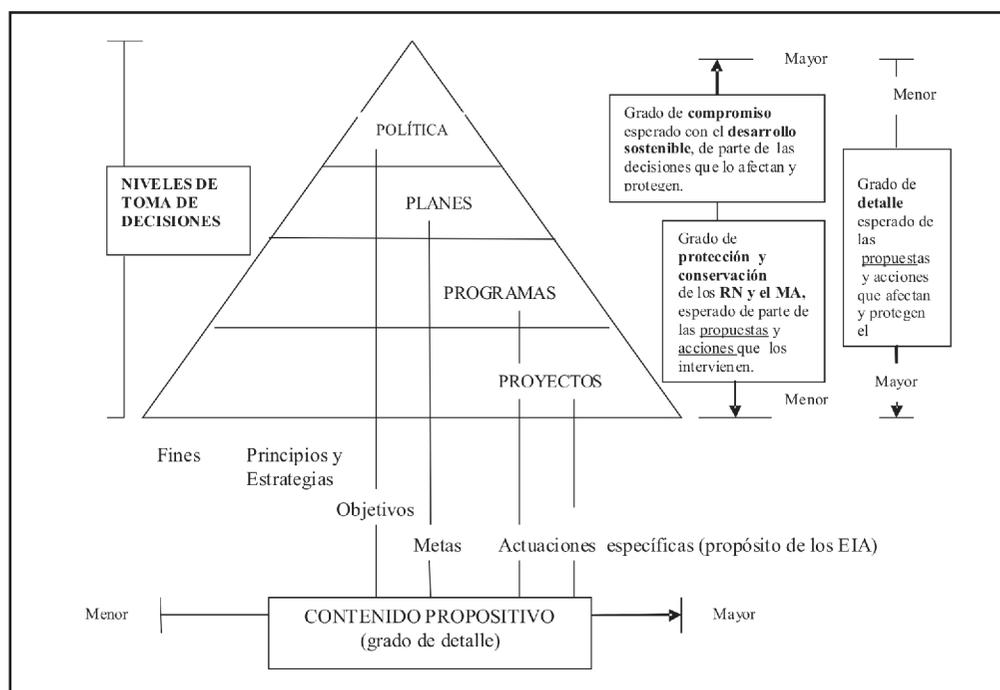


Tabla 1

Comparación de características entre la EIA tradicional y la evaluación de impactos acumulados, indirectos e interacción entre impactos. (Lawrence, 1994)

ASPECTOS	EIA CONVENCIONAL	IMPACTOS ACUMULATIVOS E INDIRECT. (*)
Propósito	Evaluación de proyectos.	Gestión de problemas ambientales significativos.
Promotor	Único.	Múltiples proyectos y/o promotores.
Fuentes	Proyectos individuales con alto potencial de impactos negativos.	Múltiples proyectos y/o actividades.
Disciplinariedad	Disciplinaria y en menor medida interdisciplinaria.	Transdisciplinaria y en menor medida interdisciplinaria.
Ámbito temporal	Corto a mediano plazo; continua dispersión en el tiempo; el de la actividad propuesta.	Medio a largo plazo; dispersión discontinua en el tiempo; actividades pasadas, presentes y futuras.

ASPECTOS	EIA CONVENCIONAL	IMPACTOS ACUMULATIVOS E INDIRECT. (*)
Ámbito espacial	Puntual; énfasis en los impactos sobre y desde el sitio; continua dispersión sobre el espacio.	Patrones espaciales amplios; área geográfica extensa; dispersión discontinua en el espacio.
Enfoque sistémico	Generalmente sistemas ecológicos y socio económicos únicos.	Sistemas múltiples.
Interacciones	Entre los componentes del proyecto y el medio; entre el proyecto y el medio; principalmente las más importantes y directas se asume que son aditivas.	También entre los proyectos y otras actividades; además entre sistemas ambientales, entre actividades y sistemas ambientales; como las de menor importancia y las indirectas; algunas pueden no ser aditivas (p.e: sinérgicas, antagónicas).
Significación	Se interpretan efectos individuales se asume que sí éstos son significantes los efectos combinados también.	Se interpretan los efectos de múltiples actividades; se espera que el efecto combinado puede ser significativo aunque los individuales no lo sean.
Nivel de organización	Intra.	Inter.
Relación con la planificación	Débiles vínculos con objetivos ambientales amplios; planificación a nivel de proyecto, evaluación de proyectos aditiva.	Vínculos implícitos con objetivos ambientales amplios; planificación en los niveles de políticas y programas; planificación integral.
Relación con la toma de decisiones	Reactiva, después de la decisión de iniciar la actividad.	Proactiva, anticipa futuras acciones.
Seguimiento	Seguimiento y tratamiento de los principales impactos directos.	Sistema integral de seguimiento y tratamiento de impactos.

Fuente: OÑATE (2002), p.p. 253

(*) tratamiento esperado a través de EAE

Tabla 2

Comparación del alcance de los impactos ambientales entre los EIA y el enfoque de PAE

Fuente: Esta investigación (Vallejo G.). A partir de la revisión de EIA para diferentes sectores, entre ellos de transporte, y su comparación con los alcances en el marco de las EAE tradicionales.

ASPECTOS	EIA	“PERFIL AMBIENTAL ESTRATÉGICO - PAE” EN EL CONTEXTO DE EAE
Tipos de Impactos	Directos especialmente; indirectos de forma parcial, y acumulativos de forma excepcional.	Directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos, debiendo hacerse esfuerzos mayores en los dos últimos, en términos de personal idóneo e información.
Disciplinarietàad	Multidisciplinar y difícilmente interdisciplinar.	Interdisciplinar y transdisciplinar.
Integralidad	Media a baja integralidad.	Enfoque sistémico y analítico.

ASPECTOS	EIA	“PERFIL AMBIENTAL ESTRATÉGICO - PAE” EN EL CONTEXTO DE EAE
Gestión ambiental	Gestión preventiva baja, y gestión remedial alta. Gestión <i>ex - post</i> muy baja a casi nula.	Gestión preventiva alta y gestión remedial baja; Gestión <i>ex - post</i> baja a media.
Evaluación de costos socio ambientales	Muy baja, casi nula.	Se cuenta con los elementos y la información necesaria para abordarlos.
Compensaciones ambientales	Subjetividad con grado bajo a medio.	Objetiva.
Medidas preventivas	Medio a bajo grado.	Medio a alto grado.
Medidas correctivas	Medio a alto grado.	Medio a bajo grado.
Costos de medidas de manejo socio ambiental	Subjetividad con grado medio.	Mayor objetividad y disminución de costos.

BIBLIOGRAFÍA

Base de Datos (ProQuest Legal Module)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2007, Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2006-2007”.

Consortio INCOPLAN – PARSONS - CORPES DE OCCIDENTE, 1999, Ordenamiento Físico – portuario de los Litorales Colombianos.

DERMOT CABILL. “ Conflicting integration: The Environmental Law of the European Unión”; pp. 898-900, 2005.

_____ “Aspectos ambientales decisivos de la planificación del transporte urbano de Santiago de Chile” en (Avances y Perspectivas de la aplicación de Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia) MAVDT – Universidad Externado de Colombia, Noviembre de 2007. p. 255 a 282.

DNP, 2007, Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible, (propuesta para discusión elaborado por DDUPA – GPADS), en Visión Colombia II Centenario: 2019.

DNP, COLOMBIA, 2004, Una propuesta conceptual y metodológica para la aplicación de Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia.

DEPARTMENT FOR TRANSPORT. England, 2004, “Strategic Environmental Assessment for Transport Plans and programmes”, Transport Analysis Guidance TAG Unit 2.11.

INVIAS, 2000 A, La negociación y el manejo del conflicto social en los proyectos del sector carretero de Colombia: una aproximación para disminuir el riesgo social y construir el capital social en los Corredores Viales. Ministerio de Transporte.

INVIAS, 2000 B. Programa nacional de cultura vial y tecnologías limpias en la Gestión Socio Ambiental y predial del sector carretero en Colombia.

MAVDT – Universidad Externado de Colombia, 2007, Avances y Perspectivas de la aplicación de Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia.

MAVDT- Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible, 2006. “Lineamientos de política en materia de energéticos, incluidos los combustibles líquidos y sus precios en Colombia.

MAVDT – TAU Consultores Ambientales, 2008, Guía de Evaluación ambiental Estratégica. Rodrigo Jiliberto Herrera, Marcela Bonilla Madriñán (Compiladores).

MAVDT – CECODES, 2004, Construcción de una propuesta para la gestión ambiental empresarial orientada a las nuevas tendencias del Desarrollo Sostenible (Informe Final).

MARIO TAMAYO y TAMAYO, 2002, El proceso de la investigación científica. (4ª edición).

MINISTERIO DE FOMENTO – Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planeación – TAU Consultora Ambiental S:L, 2004, “Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)”. INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE (PEIT). MADRID (España).

Norma ICONTEC NTC 1486, tesis y otros trabajos de grado. (cuarta actualización).

OÑATE, JUAN JOSÉ, et al., 2002, Evaluación ambiental estratégica: evaluación ambiental de políticas, planes y programas.

TITO GALLAS, 2001, “Evaluation in EC Legislation”. Statute Law Review, Volume 22, Number2, pp. 83-95; Jul 1,

INFOGRAFÍA

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_197/l_19720010721en00300037.pdf.

(<http://peit.cedex.es/>) Ministerio de Fomento Español.

<http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si2004/20041633.htm>.

www.minambiente.gov.co

www.ideam.gov.co