



EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATEGICA DE PLANES FORESTALES Y SU APLICACIÓN A LOS PORF

Rodrigo Jiliberto Herrera

Economist, MSc. Director Adjunto de TAU Consultora Ambiental

Santa Matilde 4

28014 Madrid, Spain

rjiliberto@taugroup.com

Introducción

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es, desde un punto de vista formal, el procedimiento administrativo al que deberán someterse determinados planes y programas, reglado por la Directiva Europea 2001/42/CE, (Directiva de EAE) y, en España, por la Ley 9/2006 que la transpone. Como instrumento técnico, la EAE de planes y programas es un procedimiento de mejora de los instrumentos de planificación.

Su objetivo fundamental es la integración de las dimensiones ambiental y de sostenibilidad en las decisiones de carácter sectorial propias de la planificación, asegurando que dicha integración se produzca ya desde los primeros momentos de decisión, en los que se definen los marcos básicos de intervención y, por lo tanto, en los que la capacidad de influir o determinar los efectos ambientales y la sostenibilidad a medio y largo plazo de la planificación y sus actuaciones derivadas es mayor.

La necesidad de someter a evaluación ambiental la planificación forestal y en particular los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) supondrá para los técnicos forestales un compromiso adicional de mejora ambiental de la planificación forestal. A continuación se presenta una aproximación metodológica que ha sido la que ha guiado la elaboración de unas Guías de EAE de planes forestales para el Ministerio de Medio Ambiente.

Marco normativo de la EAE

La Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica

La Comisión Europea aprobó el 27 de junio de 2001 la Directiva 2001/42/CEE “de evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente”, más conocida como Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ¹.

Los objetivos fundamentales de la Directiva de EAE son los de conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos ambientales en la preparación y adopción de determinados planes y programas (en adelante PP), con el fin de promover un desarrollo sostenible mediante una evaluación ambiental (*Artículo. 1*).

La Directiva define evaluación ambiental como un procedimiento que comprende:

- La preparación de un informe sobre el medio ambiente,
- La celebración de consultas,
- La consideración del informe sobre medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y
- El suministro de información cuando el plan o programa se haya aprobado, mostrando los resultados de la evaluación ambiental que han sido finalmente tomados en consideración.

La Directiva establece que serán sometidos a una evaluación ambiental todos aquellos planes y programas (*Artículo 3.2*):

- que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de los residuos, la gestión de los recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, de EIA, o
- que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 ó 7 de la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats.

La Directiva define así las clases de programas que requieren evaluación, de forma automática (*Art. 3.2*), o porque así lo determinen los Estados miembros (*Arts. 3.3 y 3.4*) de acuerdo a una serie de criterios (*Art. 3.5 y anexo II*).

Para aquellos planes y programas que estén incluidos en el apartado 3.2 pero afecten a zonas pequeñas a nivel local o establezcan pequeñas modificaciones, y para aquellos otros que, no estando en el apartado 3.2, establezcan un marco para

¹ SEA Directive, en su expresión inglesa, correspondiendo las siglas SEA a Strategic Environmental Assessment.

la autorización de futuros proyectos, los Estados Miembros deberán determinar si pueden tener efectos significativos en el medio ambiente y si requieren en consecuencia una evaluación ambiental. Esta determinación puede realizarse, de acuerdo a los criterios de la Directiva (*Anexo II*), bien estudiándolos caso por caso, o especificando tipos de planes, o combinado ambos métodos. La decisión de si un plan o programa debe ser sometido a EAE debe ser puesta a disposición del público por parte de las autoridades responsables.

De acuerdo a esto, la planificación forestal y en particular los PORF deberán someterse al procedimiento reglado de evaluación ambiental, en el marco de la Directiva EAE.

Transposición de la Directiva de EAE

De acuerdo con la Ley 9/2006, se pueden distinguir nueve hitos en el procedimiento de EAE para planes y programas de competencia estatal².

- **Identificación**³, en el que se justifica la necesidad o no de someter el plan o programa al procedimiento de EAE⁴.
- **Inicio** del procedimiento, en el cual el órgano promotor del PORF debe realizar una evaluación ambiental preliminar y elaborar la documentación inicial (DI)⁵ del plan o programa y, con ella, comunicar al órgano ambiental el inicio del procedimiento para su elaboración.
- Una vez puesta la DI a disposición del órgano ambiental, se define el **alcance**⁶ o delimitación de los términos de referencia, apoyándose en un proceso de consultas a las autoridades ambientales y el público interesado, que dispondrán de un plazo de 30 días para hacer llegar sus observaciones y sugerencias. En esta fase, es el órgano ambiental quién deberá determinar el alcance de la consulta. Finalmente, el órgano ambiental elaborará el Documento de los términos de Referencia (DtR), vinculante para la delimitación del alcance del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) que deberá elaborar posteriormente el promotor.

² El procedimiento descrito aunque está basado en la evaluación ambiental de planes y programas de competencia estatal contiene las referencias básicas que emanan del proyecto de Ley que son válidas para el procedimiento de EAE, a excepción de la elaboración de la documentación inicial, tal como se detalla más adelante.

³ O *screening*, en su denominación más extendida, tomada del término en inglés.

⁴ En el caso de los PORF, la necesidad de inicio del procedimiento está claramente establecida tanto en la Directiva como en el proyecto de Ley.

⁵ La elaboración de la documentación inicial es obligatoria en el procedimiento de EAE para los planes o programas estatales, no así en las previsiones generales de la norma.

⁶ O *scoping*, en su denominación más extendida, tomada del término en inglés.

- **Elaboración del ISA**, donde el promotor deberá someter el plan o programa al proceso de EAE, que finalizará con el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA). Este proceso debe ser paralelo al de elaboración del propio plan o programa.
- **Consultas**, momento en el cual el órgano promotor deberá poner a disposición de los agentes y público designados por el órgano ambiental el borrador de plan o programa y el ISA.
- **Elaboración de la Memoria Ambiental (MA)**, que tiene lugar una vez recibidas las alegaciones de las consultas, en la que el órgano promotor y el órgano ambiental analizan conjuntamente el proceso de EAE, el ISA y las consultas.
- **Consideración del ISA y de las consultas**, correspondiendo al promotor del plan o programa la integración de los aspectos fundamentales del ISA, las consultas, la MAC, la opinión del órgano ambiental y los resultados de las fases anteriores en la propuesta de plan o programa, como requisito previo a su aprobación.
- **Elaboración de la declaración resumen (DR)**, una vez aprobado el plan o programa, por parte del órgano promotor.
- Tras la eventual aprobación del plan o programa deberá iniciarse el proceso de **seguimiento** con el objetivo de verificar, de acuerdo al plan elaborado al respecto en el ISA, la correcta aplicación de los resultados, conclusiones y propuestas surgidas del procedimiento de EAE.

La EAE: una contribución a la mejora de la planificación forestal

Tal y como se prevé en la Ley de EAE y se establece asimismo en la Directiva, el procedimiento de EAE debe procurar la incorporación de los criterios ambientales desde los primeros momentos del proceso de planificación (Considerando 4). Por tanto, la EAE asume una dimensión sustantiva en la incorporación de criterios ambientales en el proceso de planificación, a cuyo logro se orienta la propuesta metodológica EAE que se propone.

En definitiva, la EAE deberá entenderse como un instrumento de mejora de la calidad ambiental de los PORF y no simplemente como una herramienta de identificación y estimación de sus efectos ambientales. De este modo, es el propio proceso de planificación el que se sitúa en el centro del proceso de evaluación ambiental, y no sus impactos.

Para asegurar su efectividad, la EAE deberá integrarse en el proceso de planificación forestal, en vez de desarrollarse de manera paralela y ajena al mismo. Se consigue de este modo aportar un claro valor añadido a la planificación, cuyos contenidos se beneficiarán de los mecanismos y criterios adicionales que la metodología EAE incorpora al proceso. La EAE desarrolla metodologías orientadas al proceso de decisión (evaluación *in itinere*), anteponiendo este criterio al de la

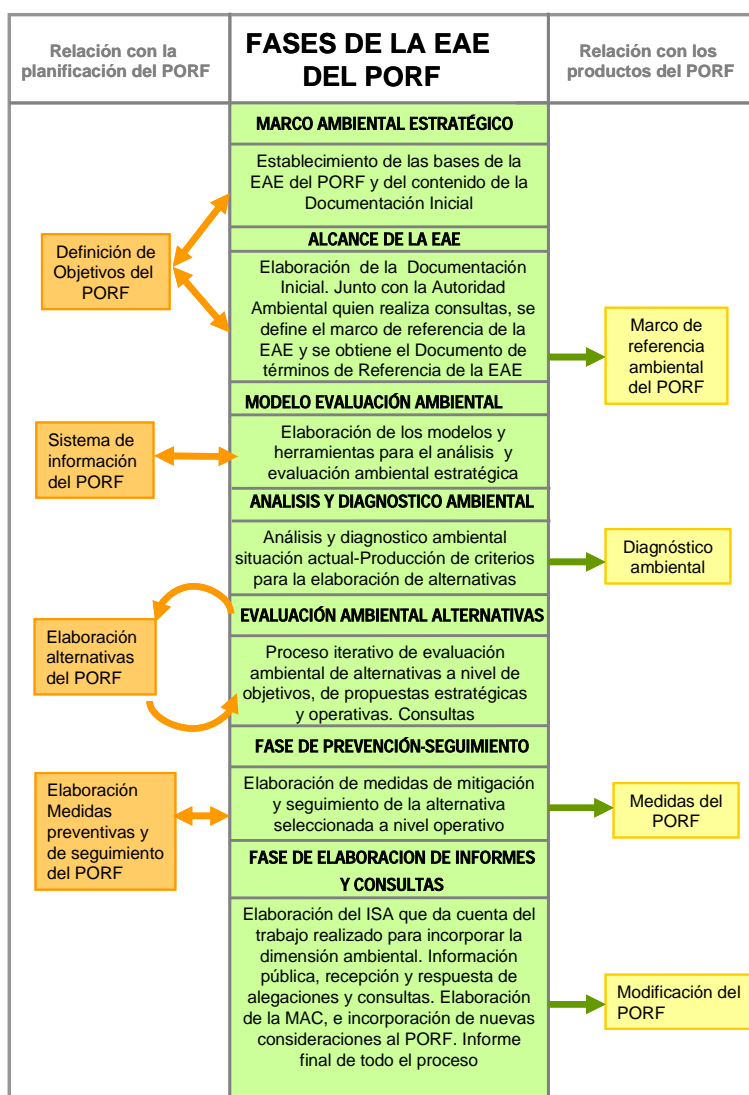
evaluación de los productos de la planificación (evaluación *ex post*) característica de la evaluación ambiental de proyectos (EIA).

Esta propuesta de EAE desarrolla una metodología de evaluación que se materializa en un conjunto articulado de fases con sus respectivas tareas que, sin subestimar en absoluto los beneficios derivados de la identificación y estimación de los efectos ambientales de un plan forestal (cuando ésta es posible), tiene como objetivo fundamental la mejora de la calidad ambiental global del plan durante el proceso de su elaboración. Los resultados del proceso de mejora de los contenidos ambientales del plan serán utilizados posteriormente para informar adecuadamente al procedimiento administrativo de EAE.

Fases de la EAE

El proceso de EAE se organiza en siete fases, que constituyen un programa autónomo, con tareas y productos específicos, pero plenamente integrado en el proceso de formulación del plan. De este modo, algunos de los productos de la EAE se integran plenamente en el plan como productos del mismo. En las fases se hace referencia específica al caso del PORF aunque su estructura es válida para cualquier plan forestal.

Ilustración 1 Fases de la EAE y su relación con la planificación



Fuente: Elaboración propia

Fase 1ª. El proceso de EAE se inicia con la definición del marco ambiental estratégico, que establece el alcance esperado de la incorporación de la dimensión ambiental en el PORF. Primero, se establecen los objetivos ambientales del PORF y su relación con sus objetivos generales, para posteriormente definir, en coherencia con los mismos, cual será el alcance de la EAE. En esta fase se debe buscar el consenso entre los agentes internos del proceso de EAE (es decir, los responsables del proceso de la EAE dentro del organismo promotor) y los agentes externos (la autoridad ambiental con competencia en el procedimiento de EAE) y otros grupos de interés, en relación a cual deberá ser el alcance del ISA y su nivel de detalle.

Fase 2ª. En esta fase se define también el conjunto de recomendaciones ambientales que otras tareas del proceso de formulación del PORF deberán desarrollar como contribución necesaria al proceso de EAE.

Fase 3ª. Una vez establecido el marco ambiental de evaluación, los criterios surgidos del mismo sirven de base para el desarrollo de otros componentes

fundamentales en el proceso: el modelo de evaluación, el sistema de información y los instrumentos de evaluación ambiental y de evaluación de alternativas. El sistema de información de la EAE se integra dentro del propio sistema de información del PORF.

Fase 4ª. Los instrumentos de información y evaluación serán la base para el posterior diagnóstico ambiental a integrarse en el proceso de planificación, el cual constituirá una referencia esencial en el momento de elaboración de las alternativas del PORF.

Fase 5ª. La fase siguiente, de evaluación ambiental de alternativas, es un proceso iterativo, en el cual se evalúan las alternativas consideradas en los diferentes niveles estratégicos del PORF (objetivos operativos, alternativas estratégicas, alternativas operativas). El correcto desarrollo de esta tarea requiere un alto grado de coordinación e integración con el propio proceso de decisión de generación de alternativas del PORF. Es decir, si en el proceso de EAE de un PORF se revelan potenciales efectos ambientales significativos en las alternativas propuestas, se deberá retroceder en el proceso de formulación e identificar qué propuestas o aspectos de las propuestas consideradas pueden ser la causa de dichos efectos ambientales no deseados, introduciendo las modificaciones necesarias para corregir convenientemente el perfil ambiental de las mismas.

Fase 6ª. En la fase de prevención y seguimiento, se proponen las medidas ambientales que deberá incorporar el PORF y los instrumentos para su seguimiento ambiental. Las medidas ambientales se integran directamente al Plan. En tanto que los instrumentos de seguimiento deben integrarse en el plan de seguimiento del PORF.

Fase 7ª. El proceso finaliza con la fase de información y consultas, para la cual deberán estar completados los documentos derivados del procedimiento de EAE, que serán sometidos a procedimiento de consulta, en particular el Informe Ambiental o ISA. Tras las consultas, se deberá informar sobre el alcance de la consideración en la formulación final del PORF, tanto de los resultados de las fases previas del proceso de evaluación, como del proceso final de consultas.

Dinámica de integración de la EAE en el proceso de planificación

El proceso de la EAE se considera como una tarea adicional a desarrollar dentro del proceso de elaboración del plan, con el objetivo de facilitar la incorporación al mismo de la dimensión ambiental y facilitar la producción de los informes y demás productos requeridos por el procedimiento administrativo de la EAE.

Por esta razón, las tareas de la EAE deben considerarse como tareas de apoyo al proceso de planificación, cuya finalidad es la de mejorar la incorporación en éste de la dimensión ambiental. Algunas de las tareas de la EAE podrían incluso considerarse plenamente como propias del proceso de planificación, sin necesidad de diferenciarlas e identificarlas como tareas específicas de evaluación ambiental; no obstante, al haberse establecido un procedimiento reglado de EAE, es recomendable definir un programa específico de EAE, diferenciado dentro del

proceso de planificación, que incluya todas las tareas necesarias para el desarrollo de los productos e informes que le son propios.

Las posibles interrelaciones entre las actividades de EAE y las restantes actividades de planificación son múltiples y muy variadas, y la guía las detalla para cada momento del proceso. Los productos que se generan en las fases de la EAE y que más claramente influyen en el plan son, a grandes rasgos, las siguientes:

- **FASE de definición del marco estratégico de la EAE**, en la que se determinan los objetivos ambientales que asumirá el plan, con identificación de las tareas que deberán ser desarrolladas o integradas en otras tareas de la planificación no específicas del proceso de EAE.
- **FASE de definición del alcance de la EAE**, en la que se definen los términos de referencia para la incorporación de la dimensión ambiental al plan y se detalla el procedimiento de información y participación de la EAE.
- **FASE de definición del modelo de Evaluación Ambiental**, en la que se establecen cuáles serán las herramientas de análisis y evaluación ambiental del plan.
- **FASE de análisis y diagnóstico ambiental**, en la que se lleva a cabo el análisis y diagnóstico ambiental que servirá de referencia para la identificación de los problemas ambientales que el PORF deberá considerar como parte de su contenido propositivo.
- **FASE de evaluación ambiental de alternativas la EAE**, en la que se evalúan ambientalmente las alternativas que genera el proceso de planificación a distintos niveles, normalmente de forma iterativa.
- **FASE de prevención y seguimiento la EAE**, que desarrolla las medidas preventivas y el plan de seguimiento del plan.
- **FASE de elaboración de informes finales, información y consultas, integración en el Plan y publicidad de los resultados del proceso de EAE.**

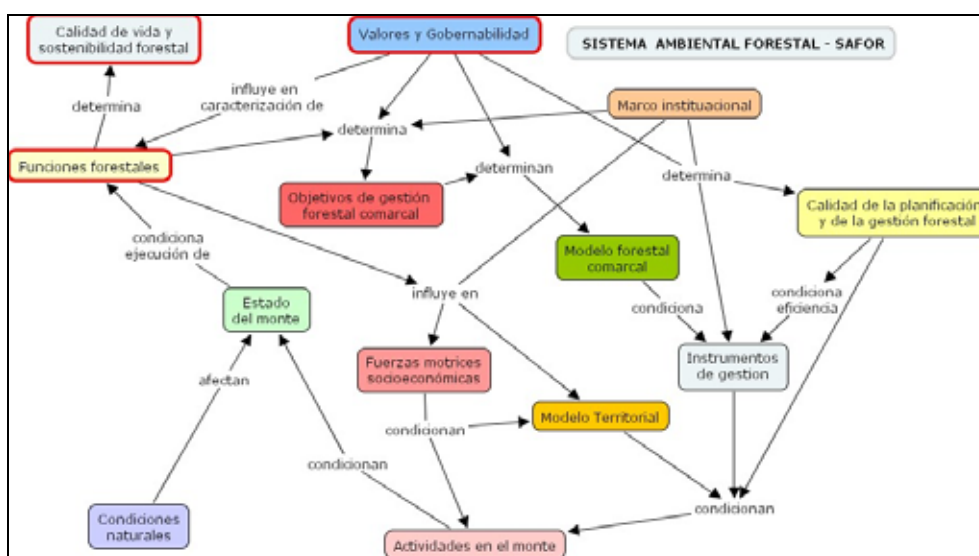
La Dimensión Ambiental Estratégica de la Planificación Forestal

A nivel de planes y programas es preciso identificar la dimensión ambiental estratégica del ámbito de política del plan, antes que la mera dimensión ambiental propia de las actividades materiales que se desarrollan en su ámbito de acción. Es decir, es preciso identificar la dimensión ambiental estratégica del sector forestal, antes que la dimensión ambiental de sus actividades, tales como cortar a hecho, aplicar fitosanitarios o abrir vías.

Se entiende que la dimensión ambiental estratégica de un plan forestal es la estructura que condiciona que las actividades forestales tengan este o aquel perfil ambiental, negativo o positivo. Y en esa estructura no juegan un papel sólo las actividades, sino las instituciones, los instrumentos de política utilizados, las estrategias aplicadas, los valores, la gobernabilidad, etcétera. Como modelo de

representación de ese patrón estructural se propone un modelo sistémico descriptivo de las relaciones del sistema ambiental de la planificación forestal, SAFOR. El SAFOR es una representación sistémica de los diversos elementos del sistema forestal y de sus interdependencias mutuas, que son las que definen la estructura que explica el estado actual del monte y de sus funciones ambientales, sociales y económicas. El SAFOR es un modelo de análisis del sistema ambiental forestal, de gran utilidad para el análisis y diagnóstico ambiental, y para la evaluación de alternativas.

Ilustración 2 Sistema ambiental Forestal



Fuente: Elaboración propia

Factores de éxito de la EAE

La EAE es un instrumento con una dimensión política, institucional y, naturalmente, social. No se trata pues de una mera herramienta cuya correcta utilización pueda depender de habilidades exclusivamente técnicas. La dimensión de la EAE está implícita en el propio carácter institucional, político y social de los instrumentos evaluados, que son políticas, planes y programas. La magnitud de las consecuencias de las características intrínsecas de la planificación sobre la aplicación práctica de la EAE ha sido reiteradamente destacada en la literatura especializada.

El éxito del proceso de EAE requiere, por lo tanto, además de un procedimiento y una metodología técnica apropiadas, una capacidad de gestión y coordinación que incorpore de manera efectiva otros criterios adicionales, difíciles de resumir en forma de guía práctica. Algunos factores genéricos pueden contribuir a mejorar el resultado del proceso de EAE.

Tabla 1 Factores de éxito de la eae

Factor	Significado
Adaptación al contexto	La EAE no es sólo un reto técnico-metodológico; debe además intentar influenciar positivamente los usos en materia de cultura de toma de decisiones estratégicas. Sin una comprensión y adaptación a la cultura de decisión específica de cada plan o programa, difícilmente la EAE podrá tener el éxito deseado en su tarea de mejora de la decisión.
Desarrollar instrumentos de apoyo	La EAE requiere desarrollar nuevos ámbitos de conocimiento y experiencias en materia de evaluación ambiental. Además, su éxito dependerá de que se creen las condiciones materiales, técnicas y financieras que faciliten una buena práctica de EAE.
Asegurar la comunicación	<p>Resulta fundamental desarrollar los niveles apropiados de comunicación entre todos los agentes involucrados en el proceso y en primer lugar con los tomadores de decisiones. Es necesario que el responsable de EAE se interiorice y utilice el lenguaje del planificador, en vez de pretender que sea éste quien se adapte al lenguaje de la EAE.</p> <p>Es también necesario asegurar la comunicación con los otros agentes implicados, facilitando una comunicación fluida y exenta de tecnicismos.</p> <p>En tercer lugar, hay que fomentar la comunicación con quien pueda dudar de la eficacia de una EAE, teniendo una actitud abierta y receptiva.</p>
Asegurar buenos niveles de participación	Estrictamente relacionado con lo anterior. Una EAE es exitosa si puede en definitiva influir en el proceso de decisión. La planificación es un proceso de decisión complejo que no debe ser discrecional; es fundamental la disponibilidad de todos los agentes implicados para mejorar el proceso. Está demostrado que la mejora de los niveles de comunicación entre los agentes —públicos o privados— implica una mejora en la calidad de los resultados obtenidos.
Asegurar una definición adecuada del alcance	<p>El alcance de una EAE no se puede identificar de forma inmediata, no obstante, determinarlo puede ser crucial en su éxito</p> <p>La delimitación del alcance de la evaluación debe ser establecida en casi todos las tareas de la EAE</p> <p>Un alcance demasiado limitado puede significar que los resultados de la evaluación no logren los objetivos deseados. Excederse, sin embargo, puede implicar un desgaste —económico, técnico, político e institucional— innecesarios, así como una pérdida de las referencias y relaciones fundamentales si se concentra demasiado esfuerzo en los detalles.</p> <p>Cada EAE, tiene un alcance propio, distinto incluso que la de otro plan dentro del mismo sector. El carácter de cada EAE vendrá muy determinado por cual sea el contexto específico de cada plan o programa</p> <p>Factores fundamentales a la hora de delimitar el alcance de una EAE son:</p> <p>i) el carácter de los efectos ambientales previstos de la decisión evaluada: el alcance de la evaluación (detalle, recursos, participación...) deberá ser mayor cuanto mayor sea la importancia y gravedad de los efectos inducidos considerados.</p> <p>ii) el grado de concreción de la decisión: el nivel de detalle podrá ser menor en la evaluación de las decisiones de carácter más genérico</p>

Fuente: Elaboración propia