El análisis estratégico ambiental: Una herramienta para la lucha contra la desertificación

Dada la creciente necesidad de un análisis sistemático y participativo del medio ambiente, de una planificación y de la coordinación de actividades entre los interesados para combatir pobreza y degradación del suelo, AID Environment y la Organización de Desarrollo de Holanda (SNV) desarrollaron un paquete de instrumentos metodológicos para un Análisis Estratégico Ambiental (SEAN). En este artículo, se discuten las principales características de su aplicación tomando como ejemplo su uso en la Provincia de Atacora, en el norte de Benin.

Activa participación comunal en el análisis y la planificación estratégica del medio ambiente.

En regiones que tienen una economía potencial, pero donde hay problemas ambientales, como la desertificación, hay una creciente necesidad de un análisis sistemático del medio ambiente para responder a preguntas tales como:

Jan Joost Kessler

- ¿Cuáles son los conocimientos e intereses de los diferentes actores en lo que se refiere al manejo apropiado de los recursos naturales?
- ¿Qué nivel de degradación del suelo es tolerable para que aún pueda ser considerado recuperable?
- ¿Cómo se pueden organizar los interesados para tratar las causas fundamentales de la degradación del suelo?
- ¿Existen las llamadas "oportunidades ganadoras", que pueden mejorar tanto la situación económica como la ambiental?
- ¿Cómo se pueden integrar las prioridades ambientales con las económicas, sociales y de género?

En muchos lugares, la ausencia de una clara visión de futuro ha llevado a confusión, a la falta de coordinación y a establecer prioridades de desarrollo incorrectas. Esto sucede especialmente cuando los diferentes actores han emprendido muchas actividades. Las malas experiencias de una planificación ambiental nacional han dejado en claro que el análisis y planificación del desarrollo rural deben ser realizados a un nivel sub-nacional, comprometiendo la participación activa de la población. Es necesario prestar más atención a las causas fundamentales, y no a los síntomas, y usar las oportunidades existentes, los cambios que se están dando y las iniciativas prometedoras que se han emprendido en los diferentes ámbitos.

SEAN ha sido diseñado para cumplir con estas necesidades. Es una metodología integral y práctica cuyo objetivo a largo plazo es incluir temas ambientales en la planificación de desarrollo. Los objetivos concretos a corto plazo son:

- Analizar el contexto del desarrollo humano, su potencial y sus limitaciones.
- Integrar temas ambientales importantes con aspectos económicos, sociales e institucionales del desarrollo sostenible.
- Proporcionar insumos para planificar políticas de desarrollo sostenible y planes estratégicos de acción durante las primeras etapas de toma de decisiones.

SEAN busca lograr estos resultados iniciando y apoyando un proceso participativo de mutuo aprendizaje, generando percepciones profundas y creando transparencia en las complejas inter-relaciones entre el contexto ambiental y otras dimensiones del uso de la tierra.

Recuadro 1: Algunos factores claves subyacentes a los problemas del medio ambiente en Atacora

- Mayor incidencia de sequías aún en zonas semi-húmedas.
- Alto nivel de migración rural temporal y falta de inversión de las utilidades en el área de origen.
- Bajo nivel de educación entre los agricultores rurales.
- Pobreza y bajo acceso a créditos.
- Falta de organización y poder en la sociedad civil.
- Predominancia de normas tradicionales de acceso y control de las tierras.
- Existe un fuerte fenómeno social que baja la confianza de la gente, desalentando iniciativas privadas (envidia).
- Prevalencia de los elementos negativos de las tradiciones locales.
- Mala organización de los sectores de producción que no sean los de algodón.
- Limitadas oportunidades de generar ingresos fuera del sector agrícola.
- Falta de aplicación de fertilizantes orgánicos para mejorar la fertilidad del suelo.
- Ausencia de una buena legislación y planificación para el pastoreo, formuladas con la participación de los actores relevantes.
- Mala calidad de los planes de desarrollo urbano, mal manejo de los desechos urbanos.
- Malos servicios de extensión agrícola.

Principios procesales y analíticos

Hay varios principios para los procedimientos y análisis relacionados con la aplicación

Recuadro 2: Las 10 tareas analíticas de la metodología de SEAN

Grupo I: Sistema ecológico – análisis del contexto de la sociedad humana

- Tarea 1: Identificación de los principales interesados dentro de un área (incluyendo distinciones de género), identificación de las principales funciones del medio ambiente (producción ambiental, transporte, regulación y funciones culturales), de las cuales dependen los actores, establecimiento de prioridades de las funciones del medio ambiente e interesados.
- Tarea 2: Evaluación de las tendencias pasadas y presentes de las funciones del medio ambiente (cantidad y calidad) usando varios tipos de indicadores. Elaboración de cadenas de impacto ambiental para aclarar vínculos entre las diferentes tendencias ambientales.
- Tarea 3: Evaluación de las consecuencias (impactos) de las actuales tendencias para los interesados y también para las comunidades del exterior (impactos fuera del lugar), las futuras generaciones (extrapolando tendencias actuales) y valores naturales (por ejemplo, biodiversidad).
- Tarea 4: Definición de las normas, estándares y umbrales necesarios para evaluar si las tendencias actuales pueden conducir al colapso de la función del medio ambiente, y cuándo sucedería esto, o si podrían ocurrir cambios inaceptables para ciertos interesados. Ya que las normas son difíciles de evaluar, puede no haber estándares y los umbrales pueden no estar claramente definidos aún, generalmente se hacen evaluaciones cuantitativas usando información interna y puntos de vista de los diferentes actores involucrados.

Grupo II: Análisis de problemas del medio ambiente

- Tarea 5: Definición de los principales problemas del medio ambiente, usando la información de los pasos 1-4 de la manera más objetiva y específica posible. Todo esto se basa en las percepciones compartidas sobre el impacto de las tendencias actuales, un análisis del riesgo y el tipo de actores afectados.
- Tarea 6: Un listado de las principales causas y actores involucrados, analizando los factores subyacentes que explican las motivaciones de los actores. Generalmente, los factores subyacentes son socioculturales, económicos y/o institucionales. Esta definición de factores subyacentes es esencial si es que las raíces de las causas de los problemas del medio ambiente van a ser encaradas y si se va a tomar en cuenta a los principales actores. Se establece un orden de prioridades entre los factores subyacentes identificados.

Grupo III: Análisis de oportunidades para el medio ambiente

- Tarea 7: Es esencial una definición de las principales oportunidades ambientales para poder ver al medio ambiente de una manera positiva. Hay oportunidades en la esfera ecológica (por ejemplo, el potencial para irrigación), económica (por ejemplo, una demanda por ciertos productos), institucional (por ejemplo, una nueva legislación), sociocultural (por ejemplo, el potencial de las mujeres) y en el ámbito local (por ejemplo, una iniciativa comunal innovadora). Se establecen las prioridades y se forman paquetes.
- Tarea 8: Análisis del potencial de oportunidades para contribuir a resolver problemas del medio ambiente y también para resolver o mejorar factores subyacentes (opciones ganadoras) usando información interna de pasos anteriores y un enfoque sistemático (matriz de oportunidad e impacto). Se establecen prioridades basándose en los potenciales y limitaciones alrededor de oportunidades que puedan realizarse de una manera sostenible.

Grupo IV: Planificación estratégica y actividades de seguimiento

- Tarea 9: Una síntesis para definir una visión y prioridades estratégicas, definiendo materiales para una planificación estratégica de la acción, incluyendo tanto los programas sectoriales como los inter-sectoriales. Los planes operativos se pueden trabajar con un marco referencial basado en planes estratégicos.
- Tarea 10: Elaboración de una estrategia de seguimiento, incluyendo temas internos para la institución implementadora, la inclusión de un sistema de monitoreo del medio ambiente con indicadores y procedimientos para ajustar estrategias o políticas, comunicación externa y creación de capacidades.

de SEAN. Primero, hay necesidad de una amplia participación que incluya a actores de diferentes niveles institucionales (integración vertical) y diferentes grupos de interés (integración horizontal). Los principios analíticos incluyen, por ejemplo:

- multifuncionalidad del medio ambiente: los elementos (campos, árboles, etc.) tienen múltiples funciones y atraen diferentes intereses de los diversos actores;
- limitaciones a la explotación y al uso de los elementos del medio ambiente;
- vínculos entre las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible.

El concepto de desarrollo sostenible se hace operativo por medio de metas a largo plazo:

- ecológicas: estabilidad y diversidad;
- socio-institucionales: autonomía, salud, seguridad y equidad;
- económicas: producción y eficiencia.

Para cada una de estas metas se definen criterios específicos. Éstos varían de acuerdo a situaciones particulares y factores de contexto. SEAN toma las dimensiones ecológicas como punto de partida para hacer el inventario y el análisis de potenciales, limitaciones y riesgos. Este punto de partida se justifica por la necesidad de superar ciertos prejuicios humanos de carácter histórico y aparentemente intuitivos, que no consideran las cuestiones ambientales en la planificación del desarrollo. En segundo lugar, se propone la idea de que un medio ambiente bien cuidado es la base para cualquier actividad socioeconómica sostenible. Esto es particularmente importante en muchos países en desarrollo, donde la vida en las áreas rurales depende, día a día, de la calidad de los recursos naturales de su entorno inmediato y donde las áreas urbanas dependen considerablemente del suministro de alimentos de áreas rurales vecinas.

Objetivos y participantes

SEAN ha sido usado en varios países. En cada caso, los objetivos son diferentes. Los objetivos de la aplicación de SEAN en la provincia de Atacora fueron los siguientes:

1. Analizar los problemas y las oportunidades dentro de la región.
2. Elaborar una visión y orientación estratégica para un desarrollo sostenible que integre temas ambientales con los económicos y socio-institucionales.
3. Crear sinergia y coordinación entre los proyectos de desarrollo y actividades vigentes, involucrando a las personas que toman decisiones a nivel local y a otros actores relevantes.
4. Fortalecer las capacidades regionales como parte del proceso de descentralización.
5. Encarar el problema de pobreza y de fragilidad ambiental en la provincia.

Los participantes y las partes involucradas fueron:

- *Agencias financiadoras*: el 'Centre Béninois pour le Développement Durable' en Benin y SNV, que tiene en marcha varios proyectos en la provincia.
- *Comité Directivo*: que incluye representantes del Ministerio de Planificación, del gobierno local y de las ONGs.
- *Propietario del proceso de SEAN y de los resultados*: el prefecto electo de la provincia.
- *Participantes*: durante los talleres y el trabajo de campo participaron representantes de las comunidades locales, proyectos, ONGs, gobierno local, sector privado, donantes y gobierno central. Se dio especial atención al tema de equidad de género.
- *Equipo ejecutivo del SEAN*: un moderador local (GERAM Bureau d'Etude), dos miembros del personal de proyectos locales, 2 miembros del personal de servicios provinciales, un experto de SEAN (AID Environment).
- *Consultores técnicos*: se ha obtenido asesoría 'ad-hoc' de expertos de la Universidad.

En total, han participado unas 25 instituciones diferentes y varios actores se han unido voluntariamente. Los participantes asistieron a talleres (debates), análisis en conjunto y procedimientos de retroalimentación. Todo esto fue usado para establecer prioridades.

Las 5 fases del SEAN

El proceso del SEAN tiene cinco fases. En Atacora, éstas se aplicaron de la siguiente manera:

1. *Preparación e inicio*: esta fase crítica incluye definir objetivos, actividades de cabildeo en el ámbito nacional, la selección de participantes, discusión sobre propiedad y revisión de experiencias relevantes.
2. *Alcance*: durante esta fase, se llevó a cabo un taller de cinco días y se captó el conocimiento existente siguiendo los pasos metodológicos de SEAN con una selección de participantes.
3. *Trabajo de campo*: se concentró en incrementar el nivel de comprensión sobre varios temas identificados en la fase anterior. Se dio particular atención a mujeres, pastores y niños, a las áreas urbanas y a temas críticos, tales como fertilidad del suelo, patrones de migración, pastoreo trashumante fuera de los límites territoriales, extensión agrícola y a los puntos de vista basados en la tradición local.
4. *Síntesis y planificación*: esta fase reunió los conocimientos y las perspectivas de los actores que participaron en la defini-

ción de una visión y "orientación estratégica" común (Recuadro 3) para un desarrollo sostenible en la provincia.

5. *Seguimiento*: es una fase continua que se centra en el apoyo y fortalecimiento de la manera como se aplica la estrategia y en los trabajos fuera de los planes de acción, asegurando que una retroalimentación de los resultados llegue a todos los niveles de interesados, y en el establecimiento de un sistema de monitoreo.

Las 10 tareas analíticas

La estructura del SEAN consiste de diez tareas diferentes, agrupadas en 4 rubros. Estas tareas se usan principalmente durante las fases 2 a 4 del proceso, para estructurar discusiones, debates, evaluaciones de campo y talleres. En el Recuadro 2 se esbozan brevemente las diez tareas. Las herramientas del SEAN son un conjunto de pautas, consejos, herramientas y sugerencias para cada tarea, que permite a los potenciales usuarios decidir, por ellos mismos, qué tarea es relevante y cómo se debe trabajar.

Recuadro 3: Algunas de las principales orientaciones estratégicas que resultan de SEAN

Cada orientación ha sido trabajada en detalle y se han definido cuidadosamente objetivos, nexos con otras dimensiones, actores, oportunidades e indicadores de impacto.

Orientaciones ecológicas
- Mantenimiento y manejo del balance del agua
- Mantenimiento y manejo de la biodiversidad de plantas y animales.
- Mantenimiento de la fertilidad del suelo.
- Mantenimiento y mejora de la integración de los árboles en sistemas de uso de la tierra.
- Mejor control y manejo de pastos y de la densidad de los rebaños.
- Mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas urbanas.

Orientaciones sociales
- Mejoramiento de la tasa de alfabetización.
- Mejoramiento del nivel de educación.
- Control de los aspectos negativos de la tradición y fortalecimiento de los aspectos positivos.
- Control del crecimiento demográfico y de la migración rural.
- Promoción de la toma de conciencia de género.

Orientaciones institucionales
- Apoyo a las estructuras y servicios existentes para mejorar la capacidad de negociación y de comunicación.
- Adaptación de la actual legislación sobre recursos naturales a las condiciones socioeconómicas predominantes.
- Apoyo a los procesos de descentralización.
- Apoyo a las ONGs y a las organizaciones comunales como estructuras intermediarias.
- Apoyo para mejorar la moral de la sociedad civil.
- Apoyo a los medios y sistemas de comunicación e información.
- Apoyo técnico y logístico para los servicios existentes.
- Mejoramiento de capacitación técnica y profesional.

Orientaciones económicas
- Desarrollo de mercados promisorios y cultivos comerciales.
- Promoción de oportunidades de ingresos fuera de las fincas (por ejemplo, explotación de oro).
- Mejora de carreteras y conexión con las partes lejanas del departamento.
- Mejora y adaptación de los sistemas de crédito para ampliar el acceso a ellos por todos los grupos sociales.
- Mejora e introducción de tecnologías de transformación, almacenamiento y conservación.
- Apoyo a organizaciones existentes y creación de cooperativas (estructuras económicas).
- Diversificación y promoción de recursos energéticos renovables.

Algunos resultados en Atacora

El SEAN ha sido aplicado en la provincia de Atacora de una forma muy elaborada. El proceso, que ha comprendido de la fase 1 a la fase 4, ha tomado casi dos años. Sin embargo, se ha dicho frecuentemente que los procesos que prestan una genuina atención a la participación y a los objetivos de un aprendizaje interactivo toman mucho tiempo para madurar. Algunos resultados concretos incluyen:

- Un diagnóstico analítico de la situación, incluyendo tendencias ambientales, económicas, sociales e institucionales. Éstas han sido proyectadas al futuro; se ha hecho un listado de problemas y se han identificado las causas. En Atacora, los principales problemas del medio ambiente son la declinación de la fertilidad del suelo, la competencia de la producción de algodón con el mantenimiento de producción de alimentos, la deforestación y la declinación de los estándares de vida urbanos (ver Recuadro 1).
- Se ha desarrollado una visión para los próximos 10 años para 4 zonas específicas dentro de la provincia.
- Se han definido unas 20 áreas estratégicas donde se pueden hacer mejoras. Se han establecido objetivos, prioridades de desarrollo y criterios ambientales y sociales para diseñar programas integrados, incluyendo las implicancias que tendrían en las políticas sectoriales y territoriales.
- La estrategia para monitorear cambios y progresos en el medio ambiente, se ha desarrollado junto con los indicadores de impacto.

El SEAN ha tenido éxito en demostrar que un análisis del medio ambiente, en un proceso participativo, puede ayudar a definir las relaciones con otras dimensiones del desarrollo sostenible. Se logró una considerable integración vertical y horizontal. En el ámbito nacional, se ha incrementado la toma de conciencia sobre la importancia de la planificación descentralizada y algunos temas importantes, tales como la explotación ilegal de oro, fueron resaltados.

Un enfoque flexible y holístico

El SEAN es un enfoque holístico que podría ser llamado "análisis de sostenibilidad" (Dalal Clayton, 1993). Proporciona una estructura lógica para el análisis y la planificación y puede ser usado según lo requieren las necesidades y experiencias locales. También tienen la capacidad de guiar procesos que involucran una negociación a largo plazo. El SEAN ha sido usado con eficacia para iniciar negociaciones, construir plataformas de interesados y para dar transparencia cuando se establecen criterios objetivos para definir prioridades y tomar decisiones.

Las áreas marginales complejas e impredecibles necesitan sistemas de administración que puedan ser adaptados y que puedan responder rápidamente a las nuevas amenazas y oportunidades que se presenten. En esas situaciones, la planificación tiene un limitado valor debido a factores imprevistos. Dicho sistema adaptativo de manejo debe basarse en una visión amplia de consenso y en orientaciones estratégicas, en un sistema de monitoreo (o de alerta temprana) que se centre en temas claves, y en instituciones y sistemas de planificación flexibles. El SEAN puede ser útil para definir visiones y orientaciones estratégicas y para identificar qué factores y actores deberán ser monitoreados.

El nivel de participación en un proceso SEAN varía mucho. Los donantes y las organizaciones de desarrollo con frecuencia quieren que esos procesos finalicen pronto y eso puede limitar una participación amplia. En la mayoría de los casos, se usa el SEAN durante seis meses, tiempo suficiente para lograr un nivel limitado de participación.

En algunas situaciones hay suficientes conocimientos generales disponibles y, por eso, el énfasis se pone en las herramientas para analizar los vínculos entre los temas ambientales, sociales y económicos. Aún si esto se hace rápidamente en talleres donde participan los actores claves, por ejemplo, puede convertirse en un importante valor agregado. Se ha desarrollado un esquema para establecer dichos talleres de "selección rápida".

Todavía hay ciertos retos:

- Establecer vínculos más explícitos entre los problemas a nivel local y las limitaciones y restricciones en un ámbito mayor, incluyendo los mercados globales y las políticas internacionales.
- Realizar análisis de políticas y análisis institucional (en principio, esto es parte de la Tarea 6).
- Elaborar un sistema de monitoreo que sea simple pero que pueda tratar las amenazas y oportunidades importantes.

Documentación disponible

Hay una antología sobre la metodología del SEAN en inglés, francés y español. Recientemente se ha publicado, en inglés, un juego de herramientas. Éstas están basadas en experiencias recientes y permiten que los potenciales usuarios usen el SEAN con un mínimo de ayuda externa. El juego de herramientas consiste en una presentación, tarjetas educativas sobre las tareas analíticas, las fases del proceso y listas de verificación, un estudio de caso del SEAN y un folleto que contiene los fundamentos teóricos. El precio es de unos U$ 50. Todas las publicaciones pueden ser solicitadas a SNV (E-mail: informatie@snv.nl). El sitio Web del SEAN (www.seanplatform.org) o el autor de este artículo pueden proporcionar mayor información y las órdenes de compra. ■

Jan Joost Kessler, AID Environment, Donker Curtiusstraat 7-523, 1051 JL Amsterdam. E-mail: kessler@aidenvironment.org

Referencias

- Dalal Clayton, D.B. 1993. Modified EIA and indicators of sustainability: first steps towards sustainability analysis. Environmental Planning Issues No. 1, IIED, Londres.