



Base financiera de la gestión ambiental en Centroamérica



Base financiera de la gestión ambiental en Centroamérica



La designación de entidades geográficas y la presentación del material de este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área; ni de sus autoridades referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en esta publicación no reflejan necesariamente los de la UICN.

Esta publicación ha sido posible gracias a la generosidad de la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA).

Publicado por: UICN, Oficina Regional para Mesoamérica. San José, Costa Rica.

Derechos Reservados: © 2008 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN).

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines no comerciales, sobre todo educativos, sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: Rodrigo Matarrita Venegas (2008). *Base financiera de la gestión ambiental en Centroamérica*. San José, Costa Rica: UICN. 60 pp.

ISBN: 978-9968-938-28-0

Diseño: Mónica Schultz / Renzo Pigati

Impresión: Ediciones Sanabria S.A.

Fotografía de cubierta: Juan Pablo Moreiras FFI/BM/ccad

Producido por: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Oficina Regional para Mesoamérica

Disponible en: UICN/Oficina Regional para Mesoamérica
San José, Costa Rica.
Tel.: + 506 2241-0101
Fax: + 506 2240-9934
mesoamerica@iucn.org
info@eia-centroamerica.org
www.iucn.org/mesoamerica
www.eia-centroamerica.org

Contenido

1. Presentación	7
2. Reconocimientos	9
3. Marco Conceptual	11
4. Análisis del Estado de Arte:	
Descripción de la Gestión Ambiental en Centroamérica	13
5. Mapa de la Situación de la Gestión Ambiental en Centroamérica	27
6. Análisis Global de la Situación de la Gestión Ambiental en Centroamérica.....	39
7. El Análisis Final (a manera de conclusión).....	45
8. Un Corolario.....	47
Referencias bibliográficas.....	49
Anexo 1. Creación de una Plataforma Sostenible para la Gestión Ambiental en Centroamérica.....	51
Anexo 2. Experiencia Costarricense en Financiamiento Privado de la Gestión Ambiental	57

1 Presentación

En el siglo XXI la adecuada gestión ambiental es un requerimiento indispensable para optar por el desarrollo sostenible. Esta gestión demanda una amplia participación de las instituciones de gobiernos comprendidas en sus diferentes sectores, de la sociedad civil y de la empresa privada.

Sin lugar a dudas, la piedra angular para una adecuada gestión ambiental es una visión de futuro para el país o región que busque asegurar la calidad de vida de los ciudadanos y el uso sostenible de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras. Esta visión deberá cruzarse con una profunda conciencia ciudadana sobre la necesidad de proteger y utilizar racionalmente los recursos naturales de los cuales depende nuestra propia existencia.

La gestión ambiental debe abordar el manejo de los riesgos al ambiente, sus efectos y especialmente ahondar en el campo de la prevención y fiscalización de procesos que puedan impactar negativamente el ambiente. Sabemos que para alcanzar estas metas es necesario contar con estructura y viabilidad financiera, es por ello que ponemos en sus manos un análisis de la situación actual de la base financiera para el ambiente en Centroamérica.

Sabemos que la base financiera de la gestión ambiental está intrínsecamente ligada en la actualidad a temas como cambio climático, cooperación internacional, justicia ambiental, distribución equitativa de beneficios que se generan con el uso de la biodiversidad, reconocimiento de valores culturales, y con los fenómenos de globalización. El contar con una base financiera no es solo un hecho aislado de una decisión política sino más bien responde a un modelo de desarrollo por el cual se opta en un tiempo determinado.

Parte de los esfuerzos que presentamos se han fundamentado en aquellos aspectos novedosos para asegurar una plataforma sostenible para la gestión ambiental, y con base en ellos, se presenta una gama de alternativas, productos y servicios financieros. Esperamos despertar la discusión, el análisis y la búsqueda de soluciones innovadoras que nos permitan enfrentar los retos actuales que la gestión ambiental del estado y así sumar esfuerzos en el camino hacia la sostenibilidad.

Dra. Grethel Aguilar Rojas

Directora Regional
UICN-Mesoamérica

2 Reconocimientos

En el transcurso de esta investigación se contó con el invaluable apoyo de varias personas, de las cuales se mencionan las siguientes en particular, porque son las que diariamente lidian con distintas esferas de actividad de la gestión ambiental. A estas personas que colaboraron directamente en este proyecto es a quienes cabe el mérito de la acumulación del acervo de conocimiento que está plasmado en esta investigación.

La UICN agradece el apoyo de las siguientes personas que colaboraron con esta investigación:

Oyantay Murgas, Nara Vargas y Lamed Mendoza, de la Autoridad Nacional del Ambiente de la República de Panamá.

Elizabeth de Fuentes, Violeta Lardé de Rodríguez, Sonia Molina y Ana Graciela Batres, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República de El Salvador.

Carolina Bocanegra y Anahel Figueroa de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de la República de Honduras.

Eugenia Castro, Liliam Amiel y Alma Gladys Cordero del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de la República de Guatemala.

Karla Robelo, Mayra Salinas y Dennis Fuentes, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de la República de Nicaragua.

Snizhana Lipova del Ministerio de Hacienda de la República de Nicaragua.

A Nay Fernández y Enid Chaverri, del Ministerio de Ambiente y Energía de la República de Costa Rica.

3 Marco conceptual

3.1 Administración e implementación de la gestión ambiental

Para los fines de esta investigación, se establece un marco conceptual en el que se diferencia, primeramente, lo que se denomina la “administración de la gestión ambiental”, de lo que se definirá como la “implementación de la gestión ambiental”.

Como “administración de la gestión ambiental” se entenderá el conjunto de labores administrativas relacionadas con esta: el establecimiento de políticas, la definición de marcos reguladores, el otorgamiento de permisos y licencias, la fiscalización de los procesos con componentes ambientales, la definición de incumplimientos y el establecimiento de sanciones, etc.

Este conjunto de funciones y labores de carácter administrativo son tipificadas como un bien de orden público, en el entendido de que son servicios que deben ser provistos por entidades de carácter público y, por ende, son de competencia de entidades estatales o gubernamentales, de orden nacional, regional o local.

En el mismo sentido, la “implementación de la gestión ambiental” obedece a la esfera de actividades que representan la puesta en práctica de las acciones orientadas a la gestión ambiental propiamente dicha. Es decir, los distintos planes y acciones que tienen que ver, por ejemplo, con los planes de conservación de cuencas y cánones hídricos, el manejo de áreas de reserva biológica, el manejo de los desechos, calidad de aire, planes de reforestación, pago de servicios ambientales, programas de alfabetización ambiental, entre otros. Por tanto, el ámbito de operaciones asociadas a la “implementación de la gestión ambiental” es un acervo de planes, programas y acciones que obedecen a objetivos propios de la gestión del medio ambiente.

3.2 Superestructura e infraestructura de la gestión ambiental

Desde esta perspectiva, entonces, existirá una diferenciación entre lo que podríamos denominar la “superestructura de la gestión ambiental”, conformada por el marco institucional, las reglamentaciones y leyes, las políticas y las normas establecidas para servir de condicionamiento legal e institucional para la gestión ambiental en una sociedad. La tutela de dicha superestructura corresponderá a un componente de la parte administrativa de la gestión ambiental, por cuanto tal “superestructura” es, necesariamente, un bien de orden público y debe ser provisto por las entidades públicas que se encargan de la provisión de tales bienes a la comunidad.

En forma complementaria, la “infraestructura de la gestión ambiental” comprenderá el ámbito de las acciones administrativas y de implementación antes señaladas y contendrá, de esta forma, el todo que se denominará propiamente como la **gestión ambiental**.

Superestructura de la Gestión Ambiental



Figura 1. Marco conceptual de la gestión ambiental. *La superestructura condiciona y define la gestión ambiental, la cual está conformada por la parte administrativa y la implementación, que a su vez forman la infraestructura que viene a ser en conjunto lo que propiamente se denomina la **gestión ambiental**.*

3.3 Proyectos ambientales y proyectos con componentes ambientales

Desde el punto de vista conceptual, a nivel de proyectos se puede establecer una diferenciación importante: para efectos de la presente investigación, han de diferenciarse los denominados “proyectos ambientales”, de los “proyectos con un componente ambiental”.

Por proyectos ambientales se entenderán aquellos cuya vocación es básicamente ambientalista, esto es, el fin último tiene que ver, necesaria y obligatoriamente, con la gestión del medio ambiente en cualquiera de sus formas, y el uso de los recursos naturales es la “materia prima” y base del encadenamiento productivo que tal proyecto sugiere; en otras palabras, se invierte en el medio ambiente para mejorar su provisión y calidad.

Los proyectos con componente ambiental se diferencian de los proyectos ambientales en que, si bien el uso de los recursos naturales constituye un insumo importante, el resultado final del emprendimiento que sugiere la existencia del proyecto no tiene por vocación final la gestión del medio ambiente, sino que, por el encadenamiento productivo que tal actividad sugiere, han de darse impactos, externalidades y consideraciones de carácter ambiental que deben tomarse en cuenta y que traen por resultado la implementación de acciones propias de la gestión ambiental (estudios de impacto ambiental, mapas de riesgos y contingencias, mitigaciones, etc.).

4

Análisis del estado del arte:

Descripción de la Gestión Ambiental en Centroamérica

El siguiente análisis sobre la situación de la gestión ambiental en Centroamérica permitirá definir un mapa que comprenderá tres componentes: **i.** la situación de la superestructura de la gestión ambiental, definida por el marco institucional y organizativo de los entes encargados de la administración de la gestión ambiental; **ii.** el análisis de las funciones básicas que componen la infraestructura, es decir, la administración y la implementación de las distintas acciones de gestión ambiental en cada país¹; y, finalmente, **iii.** el análisis de la plataforma financiera que sostiene la gestión ambiental en los distintos países del área.

El recorrido o mapeo de la situación se hará en términos geográficos, analizando los componentes señalados para cada uno de los países en estudio, con el propósito de establecer rasgos distintivos para cada caso.

4.1 El Salvador

En El Salvador, la gestión ambiental es una responsabilidad delegada constitucionalmente al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el cual ha establecido una serie de políticas y de lineamientos en materia ambiental y se encarga, además, de la labor administrativa relacionada con los permisos, licencias y estudios de carácter ambiental que son necesarios para evaluar el impacto de proyectos empresariales con componente ambiental.

4.1.1 Marco legal e institucional

El marco legal de la política ambiental en el caso salvadoreño está normado por una ley específica, inspirada en la Constitución de la República. En dicha ley se establecen las áreas de competencia y se declara al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), como el ente rector de la administración de la gestión ambiental en El Salvador.

Dicha ley establece, de igual manera, el marco de funcionamiento requerido para la gestión ambiental. Derivada de ella, se han creado reglamentos y se ha establecido la participación del sector privado en instancias consultivas y decisorias como el Consejo Nacional de Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (ambos de reciente creación).

La Política Nacional del medio Ambiente surge en completa armonía con el marco legal, fundamentado en la Constitución de la República, Ley de Medio Ambiente y en los convenios internacionales ratificados por el país... (MARN, 2004, pág. 1).

¹ Es conveniente aclarar que, en adelante, cuando se haga referencia a los aportes de la cooperación internacional se refiere a los montos registrados por parte de los respectivos ministerios o secretarías del medio ambiente y al apoyo internacional para la gestión directa y propia de tales organismos, y no se contempla lo que organismos multilaterales pudieran estar canalizando a la gestión del medio ambiente en cada país, ya sea por medio de organismos no-gubernamentales o de manera directa. De igual manera se excluyen los recursos provenientes del DR-CAFTA.

Con esta Política, la Ley del Medio Ambiente, sus reglamentos y la normativa sectorial existente, [el] país dispone de instrumentos que le permitirán al sector público y actores sociales, contar con el marco político y legal que rige la gestión ambiental del país... (MARN, 2004, pág. 1).

La Ley del Medio Ambiente y las políticas correspondientes definen el marco institucional para el caso salvadoreño, estableciendo lineamientos claros con respecto a las funciones del MARN en el área de la gestión del medio ambiente, señalando la necesidad del programa de educación ambiental y tipificando claramente delitos ambientales y las correspondientes sanciones.

4.1.2 Administración e implementación de la gestión ambiental

La administración de la gestión ambiental está a cargo del Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente (MARN); no obstante, la implementación se da por distintos canales, tales como asociaciones y organizaciones no-gubernamentales, las cuales se encargan de administrar la ejecución (financiamiento, recuperación y emprendimiento de acciones) de programas y proyectos específicos con el apoyo financiero de organizaciones internacionales de carácter ambientalista. La administración, por tanto, se da con cargo al presupuesto nacional, y los recursos así definidos para la gestión del medio ambiente están dirigidos al sostenimiento de los gastos corrientes para el adecuado cumplimiento de las funciones correspondientes a supervisar la aplicación de los lineamientos en materia ambiental, el otorgamiento de permisos y licencias, y la fiscalización de la normativa correspondiente.

Llama la atención, en el caso salvadoreño, la puesta en marcha de un plan educativo que comprende la incorporación, en el ámbito formal de educación básica de niños y jóvenes, de materias orientadas a la asimilación y puesta en práctica de acciones ambientalistas, con el propósito de sentar las bases de una cultura con esta orientación.

Para ello, tanto las autoridades del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) como el Ministerio de Educación (ME) han concebido un proceso permanente y coordinado con distintas instancias de educación formal, no formal e informal, que incluye materias relacionadas con la ética ambiental y la corresponsabilidad, así como la participación ciudadana consciente². Todas estas actividades corren por cuenta del Gobierno de la República, como parte de la plataforma de financiamiento de la gestión ambiental, lo cual, visto como parte de la implementación de la estrategia ambiental, representa un paso adicional al mero sustento de la parte administrativa.

4.1.3 Análisis de la plataforma financiera

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales destina todo su presupuesto a la administración de la gestión ambiental; cada una de las 262 municipalidades utiliza parte de su presupuesto anual al funcionamiento de las unidades ambientales municipales. Instituciones autónomas como CEPA, CEL, FONAES, FIAS, ANDA y otras cuentan dentro de su presupuesto con partidas para gastos de operación de las Unidades Ambientales Institucionales; además, la sociedad civil, por medio de organizaciones no gubernamentales, tiene participación en la implementación de la gestión ambiental, por ejemplo: UNES, CESTA, PLAN Internacional, ASECHA, INTERVIDA, CATIE, CAREN Internacional, GTZ, OXFAM Internacional, PNUD, FUNPROCOOP, Fundación Maquilishuatl, etc.³

De la revisión hecha se concluye, además, que no existen instancias formales a nivel privado que aprecien el fenómeno ambiental como un generador de valor agregado. La participación de entidades financieras en la generación y abastecimiento de recursos financieros para emprendimientos de vocación ambiental o con componentes ambientales es prácticamente nula.

Desde el punto de vista financiero, iniciativas gubernamentales logran el establecimiento de canjes de deuda externa por la preservación de áreas protegidas, pero se da más como respuesta

² Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2006). *Política Nacional de Educación Ambiental. Primera edición. San Salvador, El Salvador.*
³ Información aportada por la Licda. Sonia Molina, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

a propuestas de organismos cooperantes y gobiernos amigos, que como parte de una estrategia gubernamental.

A cargo de la hacienda pública corre el presupuesto destinado a la atención de la labor de carácter administrativo. La información para la última década se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1.1

El Salvador: asignaciones presupuestarias del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por años y rubros de agrupación, en millones de dólares estadounidenses.

Rubro	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Remuneraciones	0,05	1,63	1,55	2,21	2,91	2,88	2,77	2,79	2,80	3,21	5,00
Bienes y servic.	0,08	0,92	0,97	0,92	0,89	0,72	0,95	1,75	2,11	2,43	1,89
Gastos financ.			0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,04	0,03	0,05	0,01
Transferencias			0,31	0,30	0,23	1,88	2,01	1,95	2,00	1,96	0,20
Activos fijos	0,07	0,06		0,03	0,09	0,08		0,89	23,66	17,23	0,60
Trasn. capital		0,09					0,02	3,00	2,15	1,40	2,79
Total	0,20	2,71	2,85	3,49	4,15	5,57	5,77	10,41	32,71	26,68	10,47
△% anual		1250,0	5,2	25,8	18,7	36,2	3,6	80,6	214,1	152,4	-60,2

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador.

Para los años 2005 y 2006, las cifras incluyen los datos correspondientes al FOGAES (Fondo de Gestión del Ambiente de El Salvador), por lo cual se distorsiona un poco la comparación con el resto de las cifras. No obstante, es posible apreciar que el monto considerado para el año 2007 es muy similar al del año 2004, es decir, tres años atrás, lo que muestra el escaso dinamismo en el patrocinio de la labor administrativa de la gestión ambiental a manos del Estado. Esto pone de manifiesto que la acción del Gobierno es ciertamente limitada, pues solamente destina a la gestión ambiental un **0,35% de la ejecución del gasto** del sector público consolidado⁴, lo que representa apenas un **0,05% de la estimación del producto interno bruto para el año 2007**.

Al considerar la información correspondiente a la cooperación internacional, se observa que de las donaciones, aun cuando se contaba con un disponible de US\$ 19,4 millones, solamente se ejecutaron US\$2,3 millones y se tiene programado US\$ 5,6 millones para el año 2008⁵.

Adicionalmente, se cuenta con un préstamo del BID con un cofinanciamiento de Taiwan por US\$ 29.8 millones, que está en su fase final (finaliza en diciembre) para el proyecto "Descontaminación de Áreas Críticas".

De esta manera (aún asumiendo el préstamo del BID), el monto destinado a la implementación de la gestión ambiental asciende a US\$ 32,1 millones, monto que representa el **0,16% del PIB**.

Cuadro 4.1.2

El Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Montos de cooperación no reembolsable ejecutados para el 2007 y programados para el 2008.

Por dirección, en millones de dólares estadounidenses.

	2007	2008
Dirección General de Patrimonio Nacional	0,571	3,183
Dirección General de Gestión Ambiental	0,986	1,031
Dirección General de Inspectoría Ambiental	0,615	0,793
Dirección General de Participación Ciudadana	0,064	0,008
Unidad de Tecnologías Informáticas	0,031	0,002
Dirección General de Asuntos Jurídicos	0,009	0,028
Dirección General de Cooperación y Asuntos Internacionales Ambientales	0,058	0,008
Total	2,333	5,626

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dirección General de Cooperación y Asuntos Internacionales Ambientales.

⁴ Según cifras del Banco Central de la Reserva de El Salvador. (www.bcr.gob.sv).

⁵ Según datos de la Dirección de Cooperación y Asuntos Internacionales Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.2 Honduras

En la declaración de Política Ambiental de Honduras⁶ se establece que:

La situación ambiental de Honduras se ha venido deteriorando rápidamente en las últimas décadas, amenazando la biodiversidad terrestre y marina. (...) Entre los problemas más relevantes de orden ambiental en Honduras se mencionan: La elevada tasa de deforestación, degradación y erosión del suelo, pérdida y contaminación de fuentes de agua, contaminación del aire, la destrucción y degradación de los recursos hídricos, la degradación de los recursos costeros y de pesca, la pérdida de biodiversidad y la degradación de las cuencas hidrográficas (SERNA, s.f., pág. 7).

Lo anterior propone una situación en la cual la gestión en materia ambiental viene a ser un elemento crucial, tanto para el aprovechamiento de la riqueza natural que posee el país, como para asegurar la sostenibilidad en cuanto a su uso para las futuras generaciones.

El reconocimiento de estos temas ha traído consigo el encauzamiento de esfuerzos orientados a ordenar una serie de acciones que tienen por objetivo establecer y ejecutar lineamientos en materia de política ambiental, mediante el uso racional de los recursos con que se cuenta para ello.

La visión general que se percibe es que esta es una situación en la cual ha pesado más la buena voluntad y la espontaneidad en el trato del asunto ambiental, que el resultado de una política y planificación concebida de tiempo atrás. Más bien, este esfuerzo de definición y asignación de prioridades es de reciente data y se puede decir que se encuentra en una fase temprana de implementación.

4.2.1 Marco legal e institucional

Aquí se parte de la Declaración de la Política Ambiental donde se señala que su objetivo es

Orientar el accionar coherente de la sociedad y de Gobierno a fin de conseguir una elevada calidad ambiental y asegurar el uso sustentable de los recursos naturales con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, logrando el crecimiento económico sustentable y manteniendo las oportunidades para las generaciones futuras. (SERNA, s.f. pág. 11).

Este es el mandato aprobado por el Concejo de Gobierno de Honduras, en el Acuerdo N.º 361-2005 del 20 de abril de 2005.

La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), se crea mediante Decreto Legislativo No. 218-96 como la institución nacional líder en rectorar y administrar las políticas relacionadas con la gestión de los recursos naturales y ambiente. Su misión es impulsar el Desarrollo Sostenible de Honduras mediante la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas concernientes a los recursos naturales renovables y no renovables; así como coordinar y evaluar políticas relacionadas al ambiente, ecosistemas y control de la contaminación, a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para que la sociedad se rija por los principios del desarrollo sostenible promoviendo la protección y conservación, la cultura ambiental, la participación ciudadana y una economía ambientalmente equilibrada, a través de la implementación de la Política Ambiental de Honduras, oficializada en abril del 2005. (SERNA/GTZ, 2007, pág. 6).

A partir de esta declaración, se conforman los denominados “Lineamientos de Política”, que vienen a constituirse en los ejes conceptuales de la administración de la política ambiental en Honduras.

No se cuenta con una ley específica en la que se establezcan derechos y responsabilidades de los ciudadanos en materia ambiental, así como sanciones o acciones punitivas ante faltas o delitos de carácter ambiental.

⁶ SERNA. (s.f.). Política Ambiental de Honduras.

4.2.2 Administración e implementación de la gestión ambiental

La gestión ambiental en Honduras está a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), órgano que asume la función administrativa de la ejecución de los lineamientos de política ambiental. La SERNA se encarga del otorgamiento de permisos, por ejemplo, y licencias para el funcionamiento de los proyectos con componente ambiental y de evaluar sus impactos.

No obstante, los recursos con que cuenta son destinados para el funcionamiento administrativo, únicamente; esto es, son cargados al erario público los gastos correspondientes a la utilización del recurso humano y las condiciones propias de su labor, sin que medien, en forma adicional, recursos para el emprendimiento de otras acciones propias de la implementación de la gestión ambiental.

El siguiente cuadro presenta información sobre las distintas funciones administrativas asumidas por el ente rector del medio ambiente en Honduras: la SERNA.

Cuadro 4.2.1

Honduras. Demanda de servicios de la administración de la gestión ambiental 2007.

Tipo de gestión /dependencia	DECA	DGE	DGRH	Secretaría General	Servicios Legales	Total	Demanda insatisfecha
Licencias ambientales	260			215	57	532	50%
Estudios de factibilidad		13		195	35	243	23%
Control y seguimiento	14			3	74	91	9%
Auditorías ambientales	10			31	27	68	6%
Aprovech. de aguas nacionales			10	10	22	42	4%
Denuncias ambientales	9			3	23	35	3%
Opiniones legales					26	26	2%
Demandas					23	23	2%
Reclamos administrativos				2	9	11	1%

Fuente: SERNA. (2007). *Resumen Ejecutivo. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). Tegucigalpa, Honduras. Pág. 4-5.*

En este sentido, la parte correspondiente a la implementación es sostenida financieramente por la ayuda y cooperación internacional, la cual, por medio de distintos programas y entidades, se encarga de canalizar recursos hacia diferentes áreas de enfoque, que no necesariamente coinciden con los ejes temáticos considerados en los lineamientos de política económica. En otras palabras, se percibe una relativa disfunción entre las metas, propósitos y prioridades del gestor de la política ambiental a nivel nacional, y las acciones emprendidas por los patrocinadores de la implementación de la gestión ambiental.

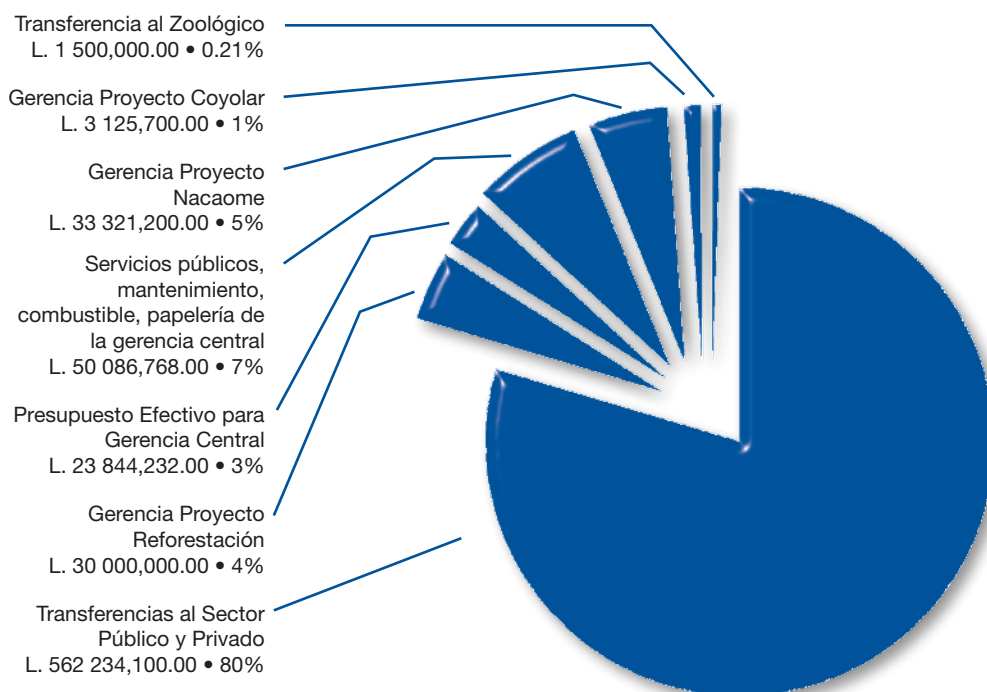
Así, el panorama se muestra espontáneo y eficaz en algunas áreas, en otras, carente y desamparado. El proceso de ordenamiento observado sugiere el apercebimiento de esta situación y el establecimiento de esfuerzos orientados a subsanar esta debilidad.

4.2.3 Análisis de la plataforma financiera

El presupuesto asignado a esta Secretaría de Estado para 1997 fue de L. 690, 109, 594 (unos US\$36 millones al tipo de cambio actual), mientras que el presupuesto para el año 2007 es de L.704, 112, 000 (aproximadamente unos US\$37 millones)⁷. En un periodo de 10 años, el presupuesto de la SERNA se incrementó solamente en un 2%.

El presupuesto de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) aprobado por el Congreso Nacional de la República para el año 2006 fue de L. 705, 333, 390.00, distribuido de la siguiente manera:

Asignación del Presupuesto 2007



Fuente: SERNA. (2007). Resumen Ejecutivo. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). Tegucigalpa, Honduras. Pág. 7.

De este presupuesto global asignado por el Gobierno de la República a “temas ambientalistas”, un monto aproximado de L. 562,2 millones corresponde a transferencias hechas a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, de forma que el verdadero presupuesto destinado a la gestión ambiental se reduce a aproximadamente US\$ 7,5 millones.

El 75% del presupuesto es destinado a gasto corriente para pago de sueldos y salarios, mientras el 25% está destinado al pago de bienes y servicios. Es importante resaltar que el tema de ambiente requiere personal técnico especializado con una visión integral del país, además de un enfoque de desarrollo sostenible (SERNA, 2007, pág. 7).

En cuanto al análisis de la información relacionada con lo que se ha denominado como la implementación de la gestión ambiental,

Los resultados (...), indican que la relación de 19 cooperantes aportantes al sector de ambiente, existen 12 cooperantes con 23 proyectos directamente coordinados con las Direcciones / Proyectos de SERNA con disponibilidad de fondos para ejecución [de] US\$ 238, 239, 997.00, siendo mas relevantes los lineamientos 2, 5, 7. Además, se observa que existe una ausencia de proyectos en las direcciones (DECA y DGA). Este análisis nos permite identificar que existen cooperantes como BID, BCIE, BM, ASCI, ASDI, NORAD que contribuyen a la política ambiental con ejecución directa” (SERNA/GTZ, 2007, 29-31).

La información recabada

“...muestra que existe una mayor proporción de (76) proyectos por donación, que proyectos (11) de préstamo de un total de 87 proyectos. Los 13 proyectos faltantes del total [de] 100 en la base de datos, corresponden a las consultorías o proyectos sin información completa.

⁷ Tomado de SERNA. (2007). Resumen Ejecutivo. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). Tegucigalpa, Honduras. Pág. 6, 7.

Los cooperantes con más proyectos es el BID, seguido por la cooperación de Canadá y PNUD. El 76% de la cooperación del BID en materia ambiental, es por donación y un 24% de los proyectos es de modalidad de préstamo. Esta situación es diferente para la cooperación de Canadá y PNUD, en donde todos los proyectos ejecutados en materia ambiental son de modalidad donación. (SERNA/GTZ, 2007, pág. 35).

Finalmente, en el contexto hondureño no se aprecia la participación del sector financiero (público o privado), como parte de la plataforma financiera de la gestión ambiental; este se ha limitado a lo que se han denominado como proyectos con impacto ambiental.

Considerando la información anterior, para el año 2007 se contó con un total de US\$20,6 millones canalizados hacia lo que se ha denominado como gestión ambiental, de lo cual un 36,5% corresponde a la parte administrativa (financiado por el Estado, aproximadamente un **0,4% del presupuesto de la República**⁸) y el 63,5% restante a lo que es la implementación por medio de la acción de los organismos cooperantes. El monto total considerado representa un **0,1% del PIB** correspondiente al año 2007⁹.

Cuadro 4.2.3

Resumen del aporte de las direcciones /SERNA en lineamientos y montos

No.	Cooperante	No. Proyectos	Dirección/SERNA	Lineamiento	Monto en US\$		
1	Unión Europea	2	DGA	4,7	50,000,000		
			DIBIO	2,4,7	33,000,000		
2	Dinamarca	1	DGA	4,7,8	6,000,000		
3	Canadá	1	Hídricos	2,4			
4	BID	1	Hídricos	2,4,7	563,590		
			CESCO	2	7,200,000		
5	GTZ	1	Hídricos	2,4	109,225		
6	GEF-PNUD	1	DIBIO	2,4	118,589		
				2,4	200,000		
			GEF-PNUD	1	Cambio Climático	2,4	405,000
			GEF-BM	2	DIBIO	2,3,4	18,338,640
				2,4,7	1,550,601		
			GEF-PNUD	1	CESCO	1,2	450,000
				1,2	41,000		
			GEF-PNUD	1	Cambio Climático	2,4	250,000
7	PNUD	1	Cambio Climático Ozono	2,5	150,000		
			DIBIO	2,4	12,000,000		
			DIBIO	2,4	185,000		
			ENERGÍA	2,4,6	2,095,000		
					79,000		
		1	Cambio Climático Ozono	2,6	60,000		
8	BCIE	1	Hídricos	2,4,7	750,000		
9	KUWAIT	1	Hídricos	2,4,7	57,215,123		
10	BID-FIDE	1	DECA	7	150,000		
11	ITALIA	2	Hídricos	2,4	22,414,229		
				2,4	24,800,000		
12	PNUMA	1	Cambio Climático	2,5	15,000		
Total		23	Monto total		238,139,997		

Fuente: SERNA/GTZ. (2007). pág. 31.

4.3 Panamá

En Panamá, el ente que tiene la máxima responsabilidad en materia ambiental es la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

En la actualidad, la ANAM está elaborando una Estrategia para la creación de mercados de bienes y servicios ambientales. De igual forma, está ejecutando proyectos para el manejo forestal sostenible, a nivel comunitario y de fincas privadas, con el objetivo de asegurar el

⁸ Véase www.sefin.gob.hn

⁹ Véase www.bch.hn

abastecimiento de la materia prima requerida por la industria sin afectar los bosques. (ANAM, www.anam.gob.pa)

Uno de los elementos importantes es la escasa participación de las actividades con componentes ambientales en la producción nacional.

(el) aporte de los recursos forestales al PIB está en torno al 0.3%. Esta baja participación conduce a que se otorgue poca prioridad a los recursos forestales en las políticas nacionales. (...) Para enfrentar estos problemas, la ANAM ejecuta acciones que orienten al sector empresarial al cumplimiento de los reglamentos técnicos para descargas de aguas residuales, los cuales establecen las bases para eliminar la contaminación de las aguas marinas por la descarga de aguas residuales que no reciben tratamiento. Además, mediante la acción de la ANAM, ONG's y comunidades, se intensifica la ejecución de campañas de limpiezas y programas de sensibilización de la población. (ANAM, www.anam.gob.pa)

4.3.1 Marco legal e institucional

El país cuenta con una adecuada legislación en materia ambiental, en donde están estipulados los principales lineamientos sobre políticas ambientales, y el marco regulador correspondiente que norma las sanciones relacionadas con los incumplimientos de las políticas establecidas.

El sector privado, por su parte, participa en instancias consultivas con respecto a la aplicación de la política ambiental y su poder resolutivo es escaso.

4.3.2 Administración e implementación de la gestión ambiental

Los instrumentos de gestión ambiental son herramientas desarrolladas con el fin de administrar de manera eficiente los procesos ambientales, entendidos como procesos interdependientes de acciones en el plano técnico, administrativo y político, que permiten balancear y optimizar la protección ambiental, el uso público y el desarrollo económico.

La Ley General de Ambiente establece como instrumentos de gestión ambiental a: la supervisión, control y fiscalización ambiental; las auditorías ambientales; los programas de adecuación y manejo ambiental; los planes de ordenamiento territorial y la incorporación de acciones inherentes al seguimiento de los estudios de impacto ambiental.

Se ha avanzado significativamente en la implantación y divulgación del proceso de evaluación del impacto ambiental, el cual es un sistema de advertencia temprana que opera de manera continua, y que es la punta de lanza de la gestión ambiental que desarrolla la ANAM.

4.3.3 Análisis de la plataforma financiera

Al igual que en otros países del área, la intervención del sector privado, desde el punto de vista financiero, es escasa, prácticamente nula. Pese a contar con uno de los sistemas financieros más poderosos del área y una vasta plataforma de servicios, el fenómeno ambiental no forma parte de las agendas de trabajo ni de las posibilidades de servicio brindados, tanto en lo que a la administración de fondos como a la consecución de estos.

Se ha empezado con una estrategia de canje de deuda con el Gobierno de Estados Unidos, como parte de un programa de fortalecimiento financiero para la protección de zonas de reserva biológica (Fondo Chagres y Fondo Darién, p.e.). Para el año 2007, los proyectos financiados fuera de la ANAM ascendían a un monto ejecutado de US\$5,5 millones. Esta cifra, como proporción del producto interno bruto (US\$18.556,8 millones¹⁰), representa un porcentaje del **0,03% del PIB**.

Las cifras correspondientes a los gastos públicos destinados a la administración ambiental ascienden a 29,2 millones de balboas, según el presupuesto nacional de la República¹¹; del total de

¹⁰ Estimado. Dato tomado de www.americaeconomia.com

¹¹ Datos tomados de www.mef.gob.pa del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá.

dicho presupuesto (7.376,0 millones de balboas), el gasto destinado a la gestión ambiental es del **0,4% del presupuesto**, es decir, un **0,16% del PIB** estimado para el año 2007.

Para el presupuesto del año 2008, las cifras obtenidas permiten apreciar que de los proyectos considerados dentro del presupuesto de la ANAM, un 73,2% serán financiados con recursos externos o préstamos y solamente un 26,7% serán sostenidos con aportes nacionales o recursos propios, como se aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro 4.3.1

Panamá: proyectos de inversión, vigencia fiscal 2008. Por tipo de proyectos.

Cifras en millones de dólares estadounidenses.

Proyecto/Programa	Total	Aporte nacional	Aporte externo	Recursos propios	Préstamos
Total	15,7	2,3	5,8	2,0	5,7
Porcentaje del total	100,0	14,3	37,0	12,4	36,2
I. Conservación y manejo de recursos naturales	6,3	1,4	3,8	1,0	
II. Desarrollo sostenible	4,1	0,2	1,2	0,5	2,2
III. Fortalecimiento institucional	5,4	0,7	0,8	0,5	3,5

Fuente: ANAM. Oficina de Planificación de la Política Ambiental. Área de Formulación y Evaluación de Proyectos.

4.4 Guatemala

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (**MARN**) es la institución pública encargada de formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural (MARN; www.marn.gob.gt).

Del reciente informe de labores ante el cambio ministerial se desprende lo siguiente:

Por instrucciones directas del Lic. Juan Mario Dary, se mejoraron los mecanismos y procesos de control, evaluación y seguimiento de la gestión ambiental, desarrollando el marco legal y normativo de los instrumentos de participación y cumplimiento legal; se mejoró la infraestructura institucional (recursos humanos, tecnológicos y físicos); se inició el proceso de desconcentración (regional y departamental) y se apoyó la preservación de los vitales recursos a nivel municipal.

Fue así que el MARN, ejerciendo rectoría sectorial, desarrolló con éxito el proceso de desconcentración y descentralización de la gestión ambiental, extendiendo su proyección a los 332 municipios que integran el territorio nacional y a 38 autoridades locales y regionales para el manejo integrado de las cuencas.

Se mantuvo el balance requerido entre Estado, empresa privada y las organizaciones no gubernamentales (ONG, 's), en donde expuso el Lic. Dary, que hay gente que se preocupa por un cambio, y que son responsables y propositivas, pero hay personas, afortunadamente minoría, que buscan notoriedad y confrontación.

Algunos de los últimos resultados en la gestión ministerial del Lic. Dary fue la obtención de un préstamo por 30 millones de dólares para invertirlos en la Biosfera Maya. Se requirió mucho esfuerzo y arduo trabajo.

Se entregó el diseño del plan de manejo de la cuenca del lago Petén Itzá y el plan estratégico ambiental municipal a las corporaciones edilicias de la nación (MARN, www.marn.gob.gt).

4.4.1 Marco legal e institucional

El marco institucional está definido en el Acuerdo Gubernativo 63-2007, promulgado el 13 de marzo de 2007, en el cual la Presidencia de la República de Guatemala acordó:

Acuerdo 1. Aprobar la Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales, formulada por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, la cual estará bajo su responsabilidad.

La importancia del ambiente y los recursos naturales también es reconocida por la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 64, al declarar de interés nacional la conservación y mejoramiento del patrimonio de la nación; de igual forma, el artículo 97 establece que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico, para prevenir la contaminación del ambiente y mantener el equilibrio ecológico (Ministerio de Finanzas Públicas, 2008, págs. 017-1).

4.4.2 Administración e implementación de la gestión ambiental

La gestión ambiental en Guatemala está a cargo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el cual asume la función administrativa de la ejecución de los lineamientos de la política ambiental. El MARN se encarga del otorgamiento de permisos, por ejemplo, y licencias para el funcionamiento de los proyectos con componente ambiental y de evaluar los impactos de estos; y, como ocurre en el resto de los países del área, la labor de implementación es asumida por organismos financiados por agencias y entidades cooperantes. La participación del sistema financiero de manera formal es mínima.

4.4.3 Análisis de la plataforma financiera

El gasto asignado para el financiamiento de la gestión ambiental, para el año 2007, fue de 40,6 millones de quetzales, cifra prácticamente idéntica a la del año anterior y que corresponde a un **0,10% del presupuesto** del Gobierno de la República para ese mismo año, monto que se repite en las estimaciones para los próximos años hasta el 2010. En comparación con el producto interno bruto estimado para el año 2007 (296.319,1 millones de quetzales), el gasto gubernamental en gestión ambiental fue apenas del 0,01%¹².

Cuadro 4.4.1

Guatemala: presupuesto destinado al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y presupuesto total de la República. *Cifras en millones de quetzales. Los porcentajes aparecen en itálica.*

	2007	2008	2009	2010
a. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	40,6	41,4	44,6	51,9
b. Presupuesto total	40.198,2	42.535,5	46.002,5	50.401,3
<i>a. / b. (%)</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala (2007). Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y gastos. Plan Multianual 2007-2010. Recuperado de www.minfin.gob.gt

La información concerniente a la cooperación internacional se encuentra ciertamente dispersa, pues no solo el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales administra programas de implementación de la gestión ambiental. La información obtenida da cuenta de que el apoyo financiero proveniente de cooperantes internacionales ronda los US\$7,8 millones, lo que significa un **0,02% del PIB**.

4.5 Nicaragua

El tema ambiental en Nicaragua es más bien reciente, quizá más que en el resto del área centroamericana, y ha habido un claro esfuerzo por “ponerse al día”, especialmente en lo relacionado con la conformación de un marco institucional y legal acorde a las necesidades del manejo de la gestión ambiental. En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) ha emprendido una importante labor de ordenamiento y establecimiento de los procesos de gestión ambiental.

¹² Según cifras del Ministerio de Finanzas: www.minfin.gob.gt

4.5.1 Marco legal e institucional

La Constitución Política de la República de Nicaragua, promulgada en 1986 y reformada parcialmente en 1995 (vigente en la actualidad), contiene los preceptos jurídicos vinculados con el ambiente y los recursos naturales y allí es donde se sienta la base para que, por mandato constitucional, sea delegada en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) la labor de gestión del medio ambiente. En el III Informe GEO del Estado del Ambiente de Nicaragua 2003-2006¹³, destaca un exhaustivo listado de los distintos decretos y leyes relacionadas con el medio ambiente y se puede apreciar un esfuerzo reciente en la conformación de un adecuado marco legal, cuya disposición de más vieja data es del año 2002.

En el recuento de decretos, leyes y reglamentos, se encuentran legislaciones específicas sobre actividades con componentes ambientales, tales como el turismo, la educación ambiental, el transporte, actividades forestales, pesca, energía y minas, entre otros.

Nicaragua en términos generales ha tenido avances significativos en la construcción de políticas, leyes y normas en el marco legal sectorial (leyes y decretos) y gobiernos locales (ordenanzas), oficializando y aprobando políticas, normas, estrategias y planes ambientales que han venido a fortalecer los instrumentos operativos en función de orientar la sostenibilidad de los recursos naturales y la calidad ambiental del país.

Aunque existe un avance significativo en la aprobación de nuevas leyes, reformando leyes y generando normas técnicas en función de aproximar las acciones al uso sostenible de los recursos naturales y reducción de los contaminantes, todavía se carecen de estrategias, organización, mecanismos y procesos sociales que permiten implementar y evaluar la aplicación de estos instrumentos sobre el desarrollo socioeconómicos y social del país (MARENA, 2007; III Informe Geo. Pág. 204).

De esta manera, la visión general sobre la situación del marco institucional es que si bien existe el marco de referencia, lo que es la implementación no es todo lo eficiente que podría esperarse debido a la carencia de los instrumentos apropiados para gestionar su ejecución y evaluación.

La primera característica de la Política Ambiental del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) está referida a que esta tiene coherencia con un mandato constitucional en el artículo 60, que establece: *“los nicaragüenses tienen derecho a habitar en un ambiente saludable y que es obligación del Estado la prevención, protección, conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente”*.

4.5.2 Administración e implementación de la gestión ambiental

El MARENA cuenta con una serie de instrumentos para la administración e implementación de la gestión ambiental.

Con el propósito de orientar el uso sostenible de los recursos naturales, se han desarrollado políticas, leyes y acciones institucionales encaminadas a orientar la gestión ambiental a través de los instrumentos del ordenamiento territorial, planes ambientales municipales, Sistema Nacional de Información Ambiental, pagos por servicios ambientales y educación ambiental. Estos instrumentos contribuyen a la toma de decisiones institucionales y territoriales sobre el uso de los recursos naturales y la calidad ambiental (III Informe Geo, pág. 217).

El manejo de la gestión ambiental permitió el emprendimiento de una serie de proyectos, según se detalla en el cuadro 4.5.1

Así mismo, el MARENA se ha mostrado activo en las labores propias de la administración de la gestión ambiental, como se aprecia en el cuadro 4.5.2 donde se muestra información con respecto a los permisos ambientales otorgados entre los años 2002 y 2006.

¹³ En www.marena.gob.ni

Cuadro 4.5.1

Nicaragua: proyectos, enfoques y beneficiarios de la gestión ambiental.

Enfoque de la inversión	Cantidad de proyectos	%	Beneficiarios directos	Beneficiarios totales
Manejo y uso sostenible de los recursos naturales a nivel de finca	88	36	14.484	70.972
Desarrollo sostenible de áreas protegidas	28	11	2.664	13.054
Proyectos en la costa atlántica	32	10	1.939	9.501
Gestión ambiental local	340	43	73.6347	374.100
TOTAL	488	100	95.434	467.626

Fuente: MARENA, 2006, III Informe Geo. pág. 185.

Cuadro 4.5.2

Nicaragua: permisos ambientales otorgados por MARENA, 2002-2006.

Tipo de proyectos	Cantidad	Porcentaje
Productivos	281	23
Sociales	251	21
Infraestructura	392	32
Servicios	105	9
Otros proyectos	185	15
Total General	1.214	100

Fuente: MARENA, 2006, III Informe Geo. pág. 187.

4.5.3 Análisis de plataforma financiera

El gasto público ambiental de Nicaragua para la protección y conservación ambiental se define como los gastos en que incurren las instituciones del Estado en programas, proyectos, actividades y operaciones ambientales con inversiones de origen nacional e internacional para la planificación, estudios, investigación, capacitación, tecnologías, prácticas y administración para la conservación, protección, prevención y restauración de los recursos naturales y la calidad ambiental del país.

El Gobierno de Nicaragua define año con año el gasto público ambiental a través del presupuesto que se le asigna al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA). La gestión ambiental es sostenida, en el caso de Nicaragua, con aportes gubernamentales y donaciones recibidas de organismos cooperantes. La información de la que se dispone del presupuesto nacional da cuenta de que para el año 2007, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales habría recibido la suma de US\$12,3 millones, de los cuales US\$5,3 millones corresponden a donaciones internacionales, lo que viene a representar un **0,67% del presupuesto** total de gastos de la República y un **0,13% del PIB**.¹⁴

Cuadro 4.5.3

Nicaragua: Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Marco de gasto sectorial de mediano plazo. Cifras en porcentajes.

Tipo de gasto	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Gasto corriente	69,0	68,0	68,9	69,0	75,6	69,3
Fuente tesoro	24,2	22,5	23,6	37,5	56,3	28,7
Rentas con destino específico	2,8	2,4	2,7	4,7	7,0	3,4
Donación externa	42,0	43,1	42,5	26,9	12,3	37,3
Gasto de capital	31,0	32,0	31,1	31,0	24,4	30,7
Fuente tesoro	1,6	1,0	0,4	1,4	2,1	1,1
Rentas con destino específico	0,3	0,2	0,2	0,0	0,6	0,3
Donación externa	26,8	30,8	30,6	29,5	21,7	28,8
Préstamos externos	2,4				0,0	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Porcentaje de recursos externos	71,2	73,9	73,1	56,4	34,0	66,6

Fuente: Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de la República de Nicaragua.

¹⁴ Según información recabada de www.hacienda.gob.ni y www.bcn.gob.ni

Considerando la información que aparece en el presupuesto de la República, correspondiente a las donaciones recibidas por el MARENA para el año 2007, tal cifra representa un **0,1% del PIB**. Para el año 2008, según el presupuesto aprobado, se espera que el 0,3% del presupuesto de la República sea destinado a la gestión del Ministerio del Ambiente, lo que representaría, de acuerdo con las estimaciones, un 0,06% del producto interno bruto proyectado para ese año. Por otra parte, se estima que se estarán recibiendo donaciones por una cifra cercana al 0,13% del PIB.

Desde el punto de vista de los presupuestos elaborados para el quinquenio 2008-2012, es posible apreciar una tendencia decreciente del apoyo externo, por lo que se espera que al término de este, el gasto sectorial financiado con recursos externos sea apenas del 34%, el cual no se cree que sea compensado con recursos gubernamentales, como se aprecia en el cuadro anterior.

4.6 Costa Rica

En Costa Rica, el mandato constitucional de la responsabilidad sobre los recursos naturales recae sobre el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Adicionalmente, desde el punto de vista de apoyo institucional al tema ambiental, se cuenta con varias organizaciones no-gubernamentales y fundaciones con orientación ambientalista, así como con un fuerte empuje a actividades con componente ambiental (ecoturismo, producción más limpia) y la conformación de mecanismos formales de educación universitaria, por medio de la Universidad Nacional (la carrera de Ciencias Ambientales) y el Instituto Centro Americano de Administración de Empresas (INCAE).

4.6.1 Marco legal e institucional

La misión institucional del Ministerio de Ambiente y Energía es:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes del país mediante la promoción del manejo, conservación y desarrollo sostenible de los elementos, bienes, servicios y recursos naturales del país, cuya gestión corresponda al MINAE por disposición legal o convenio internacional, garantizando la necesaria y plena armonía entre las actividades de desarrollo nacional y el respeto por la naturaleza y consolidación jurídica de los derechos ciudadanos en esta materia.

Para estos efectos, el MINAE ejerce la rectoría a través del Ministro en materia de ambiente, energía y telecomunicaciones, coordina la participación de las demás entidades públicas y privadas en la generación e implementación de políticas, estrategias y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales, y propicia la participación amplia y responsable de los diferentes sectores de la sociedad civil (Presupuesto de la República de Costa Rica, 2007. Págs. 219-001).

4.6.2 Administración e implementación de la gestión ambiental

La gestión ambiental es ejercida por medio de la implementación de una serie de políticas institucionales emanadas del Ministerio de Ambiente y Energía, que tienen que ver por ejemplo, con el desarrollo del turismo ecológico, a fin de garantizar la preservación de la biodiversidad y contribuir a la sostenibilidad de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) y desarrollar la capacidad nacional para ejecutar acciones de conservación de la vida silvestre y el fortalecimiento de la capacidad de manejo de la biodiversidad en territorios definidos como corredores biológicos.

El MINAE también procura el desarrollo productivo en armonía con la naturaleza y el establecimiento de estrategias que aseguren la correcta fiscalización de los servicios de protección y conservación de los recursos naturales, en apoyo de lo cual la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA) es el ente rector en materia de evaluación de impacto ambiental.

4.6.3 Análisis de la plataforma financiera

Dentro de las políticas definidas para el Ministerio de Ambiente y Energía se consigna que el MINAE debe procurar el *“Fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del MINAE para la prestación de servicios a la sociedad”* (págs. 219-002). En este sentido, es conveniente mencionar que en implementación de iniciativas privadas, Costa Rica es pionera (véase el **Anexo 2**) e incluso se está estudiando la posibilidad de negociarse por medio de un mercado de valores formal, por parte de la Bolsa de Comercio (BOLCOMER).

En cuanto a las cifras disponibles, de acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda, correspondientes al Presupuesto Nacional de la República de Costa Rica (www.hacienda.go.cr), el gasto destinado al Ministerio de Ambiente y Energía se sitúa en US\$33,2 millones, lo que representa cerca de un **0,56% del presupuesto de gastos** para el año 2007, y un **0,14% del PIB**.

Desde la perspectiva de la cooperación internacional, las cifras que se ofrecen, parecen estar subestimadas, pues no se cuenta con un registro preciso de a cuánto asciende y no toda la cooperación internacional es canalizada por medios oficiales, pues existe un mundo muy fragmentado de fundaciones, asociaciones y otro tipo de organizaciones no-gubernamentales que reciben recursos en forma directa para ser aplicados a programas de gestión ambiental que no se encuentran consideradas. El dato obtenido del MINAE, da cuenta de un rubro de al menos US\$15 millones que podrían haberse ejecutado en el año 2007; si tal cifra fuera aceptada como válida, se estaría asumiendo que la cooperación internacional correspondería a un monto cercano al **0,06% del PIB**.

5 Mapa de la situación de la gestión ambiental en Centroamérica

Seguidamente se busca realizar un análisis comparativo de la situación de la base financiera de la gestión ambiental en Centroamérica, que sirva de base para sustentar conclusiones a nivel regional. Para poder realizarlo, se deben construir una serie de indicadores que puedan resumir la información recabada. Los que se emplearán serán los siguientes:

Indicador de institucionalidad: es una calificación (con escala de uno a cinco) que determina la percepción del investigador sobre el marco institucional y la infraestructura administrativa del sector ambiental.

Indicador de dependencia externa de la gestión ambiental: se calcula como una razón entre el gasto destinado a la “implementación” de la gestión ambiental proveniente de recursos externos sobre el monto total de recursos destinados a dicha gestión. Tiene como propósito visualizar el porcentaje de dependencia de recursos externos.

Indicador de compromiso formal de la gestión ambiental: se mide como la razón que existe entre el gasto destinado por el gobierno a la gestión ambiental (medido por el gasto en administración), en relación con el presupuesto de la República; establece cuánto representa, en importancia relativa, el gasto en materia ambiental para cada país y refleja el compromiso formal de las autoridades con este tema.

Indicador de compromiso moral con la gestión ambiental: mide la proporción del producto interno bruto que es utilizado como financiamiento de las labores administrativas de la gestión ambiental.

Indicador de conciencia ambiental: mide el monto del producto interno bruto que es materializado como financiamiento de la implementación de programas y acciones de gestión ambiental.

Indicador de soporte financiero de la gestión ambiental: mide la cantidad de recursos financieros empleados en las labores administrativas y de implementación de la gestión ambiental, como proporción del producto interno bruto.

Los resultados de la aplicación de estos cálculos e indicadores se muestran en el siguiente cuadro. Los indicadores que se presentan en el cuadro 5.1 muestran la posibilidad de calibrar la situación de los distintos países del área en estudio.

Cuadro 5.1

Centroamérica: indicadores de institucionalidad, conciencia y compromiso ambiental.

(En millones de dólares estadounidenses. Las cifras en porcentajes aparecen en *itálica*).

	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Centroamérica
1. Indicador de institucionalidad de la gestión ambiental	3	3	4	3	4	4	
a. Gasto en administración de la gestión ambiental	5,3	7,5	10,5	7,0	33,2	29,2	92,7
b. Gasto en implementación de la gestión ambiental (al menos*)	7,8	13,1	32,1	5,3	15,0	5,5	78,8
a+b Recursos para gestión ambiental	13,1	20,6	42,6	12,3	48,2	34,7	171,5
c. Presupuesto de la República	5.304,4	2.078,3	2.420,0	1.048,2	5.871,6	7.376,0	24.98,4
d. Producto interno bruto (estimado)	38.413,2	8.313,7	19.722,8	5.510,5	24.282,3	18.556,8	114.799
2. Indicador de dependencia externa de la gestión ambiental (b / (a+b))	59,5	63,5	75,4	43,2	31,2	15,9	39,2
3. Indicador de compromiso formal con la gestión ambiental (a / c)	0,1	0,36	0,35	0,67	0,56	0,4	0,51
4. Indicador del compromiso moral con la gestión ambiental (a / d)	0,01	0,09	0,05	0,13	0,14	0,16	0,11
5. Indicador de conciencia ambiental (b / d)	0,02	0,16	0,16	0,10	0,06	0,03	0,07
6. Indicador de soporte financiero de la gestión ambiental (4. + 5.)	0,03	0,25	0,21	0,22	0,20	0,19	0,18

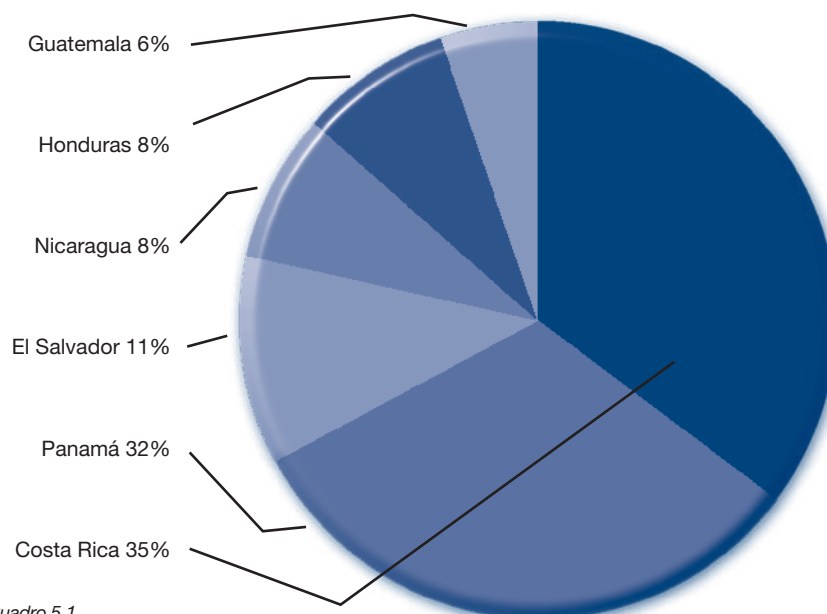
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las distintas dependencias gubernamentales consultadas en las visitas realizadas y en las páginas electrónicas de bancos centrales y ministerios de hacienda de los distintos países.

Nota: * La expresión "al menos" hace referencia a que este dato se encuentra subestimado debido a que en relación con este no se encontró un registro preciso y único. El que se consigna fue obtenido por medios oficiales; no obstante, quedan por fuera muchos organismos no-gubernamentales que reciben cooperación internacional en forma directa.

Los datos que se presentan en el cuadro anterior muestran que, de acuerdo con las cifras recopiladas, durante el año 2007 se ha destinado al financiamiento de la administración ambiental un monto de US\$92,7 millones, de los cuales, la cuota mayoritaria (un 35,8%) corresponde a Costa Rica; le sigue en orden de importancia, Panamá (32%); El Salvador (11,3%); Honduras (8,1%); Nicaragua (7,1%); y de último, Guatemala, con solo un 5,7% del presupuesto total del área centroamericana. Lo anterior puede apreciarse más claramente en el gráfico que sigue:

Gráfico 5.1

Centroamérica: Participación porcentual de los distintos países en el monto total del presupuesto ministerial para el medio ambiente, según cifras del 2007.

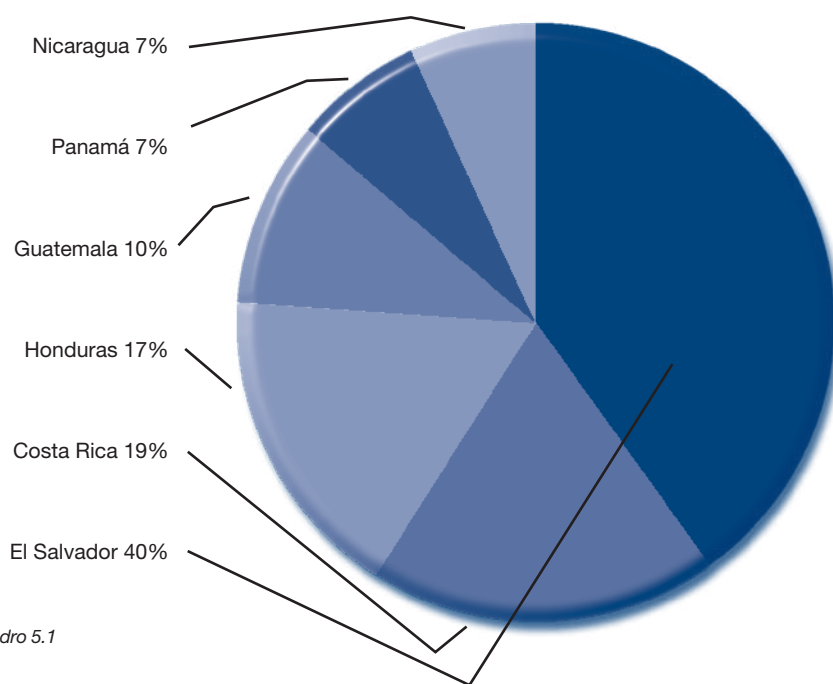


Fuente: Cuadro 5.1

Desde la perspectiva de la cooperación internacional (lo que se ha supuesto se destina a la “implementación” de la gestión ambiental) se aprecia una participación relevante de El Salvador, que concentra el 40% del total de los recursos consignados por cooperación internacional hacia la gestión del medio ambiente. Le siguen a El Salvador, en orden descendente, Costa Rica, la cual ha sido el destino del 19% de los recursos de cooperación internacional con vocación ambiental, canalizados hacia la región durante el año 2007; le siguen a Costa Rica, Honduras (un 17%); Guatemala (un 10%); y, finalmente, Panamá y Nicaragua, con un 7% de la ayuda recibida durante el año 2007. Lo anterior se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 5.2

Centroamérica: Participación porcentual de los distintos países en el monto total de la cooperación internacional para el medio ambiente, según cifras del 2007.



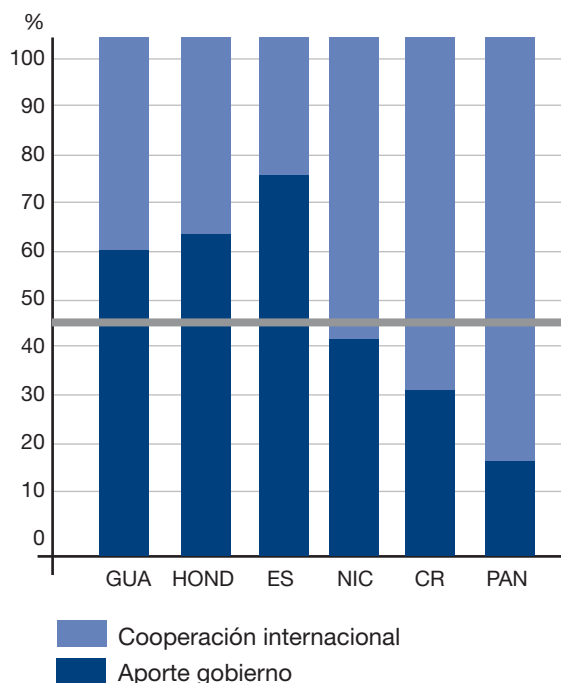
Fuente: Cuadro 5.1

Otro de los resultados interesantes que pueden extraerse de la información contenida en el cuadro 5.1, es lo relacionado con la composición de la base financiera de la gestión ambiental. De acuerdo con las cifras obtenidas para los distintos países, la media para Centroamérica es que un 54% de los recursos destinados a la gestión del medio ambiente proviene de los aportes gubernamentales y un 46% de la cooperación internacional.

Si se asume que el gasto de parte del Gobierno corresponde al “compromiso formal” que se refleja en la “administración” de la gestión ambiental, podría afirmarse que el país más dependiente de los recursos externos viene a ser El Salvador, pues el 75,35% de los recursos empleados en la gestión del medio ambiente provino de fuentes externas, en tanto que el país menos dependiente de recursos externos viene a ser Panamá, que financió su gestión ambiental durante el año 2007, con apenas un componente del 15,85% de cooperación internacional. El siguiente gráfico es representativo de la situación descrita:

Gráfico 5.3

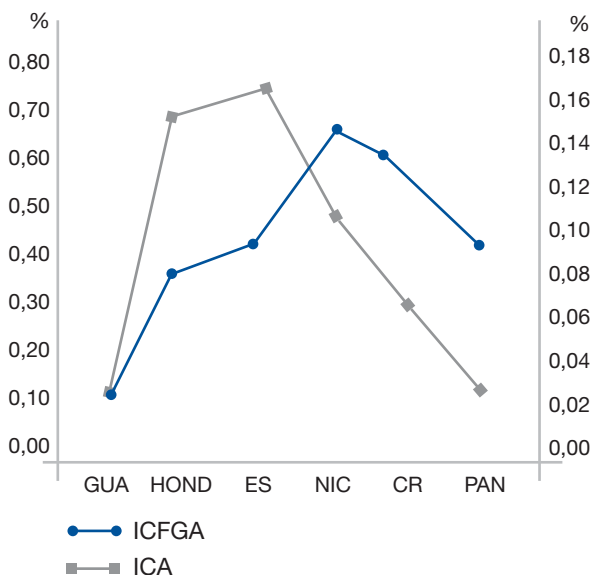
Centroamérica: composición porcentual de la estructura financiera de la gestión ambiental, por países, según cifras del 2007.



Fuente: Cuadro 5.1

Gráfico 5.4

Centroamérica: indicadores de compromiso formal de la gestión ambiental y de conciencia ambiental, por países, según cifras del 2007.



Fuente: Cuadro 5.1

El resultado anterior, que es reflejo de la dependencia de los recursos de cooperación internacional para el financiamiento de la gestión ambiental, puede ser complementado con otros indicadores, por ejemplo, el denominado “indicador del compromiso formal de la gestión ambiental”, que representa el porcentaje del gasto público en el medio ambiente entre el monto del presupuesto de la nación. Este indicador muestra una media del 0,38% para la región, siendo Nicaragua el país que goza de un mayor valor, con un porcentaje del 0,67%; y Guatemala el que lo tiene más bajo, con un valor del 0,10% del gasto público destinado a la gestión ambiental.

Otro de los datos analizados es el “indicador de conciencia ambiental”, que mide el aporte de los cooperantes internacionales como porcentaje del producto interno bruto de cada uno de los países. En este ítem, Honduras y El Salvador comparten el valor más alto (0,16% del PIB), en tanto que Guatemala se sitúa en la última posición con un valor para este indicador del 0,02% del PIB. La media para la región es del 0,18% del PIB regional.

Luego de realizar el estudio de los indicadores, estos pueden compactarse para mostrar un análisis menos cuantitativo y sugerente de la situación ambiental de la muestra considerada. Para ello ha de definirse el concepto de un “riesgo ambiental de financiamiento”.

Se concebirá como un riesgo ambiental de financiamiento el riesgo de que por carestía de recursos dejen de llevarse a cabo acciones de gestión ambiental (ya sea en la parte administrativa, o en la implementación propiamente dicha). Si bien es cierto que la posibilidad de carestía de recursos es eminentemente un riesgo de carácter financiero (riesgo de ingresos, en la jerga correspondiente), las implicaciones de orden ambiental que se derivan de su presencia lo ubican como un riesgo ambiental más, solamente que su origen no será una acción directa sobre el medio ambiente, como podría ser la contaminación o la sobreexplotación de los recursos no renovables, sino de forma indirecta, por la limitación que representaría en la implementación de las acciones que en pro del ambiente se pueden llevar a cabo.

En el discurso planteado, este riesgo ambiental de carácter financiero tiene dos fuentes generadoras: por una parte la importancia relativa que den los respectivos gobiernos a la materia ambiental en la ejecución de sus respectivos presupuestos gubernamentales, que se mide aquí por medio del indicador de compromiso formal con la gestión ambiental; por otra parte, el abastecimiento de recursos provenientes de entidades cooperantes que sostienen la parte de la implementación de la gestión ambiental, que se valora por medio del indicador de soporte financiero de la gestión ambiental.

De esta manera, la comparación de estos dos indicadores permitirá establecer una ubicación en términos de los riesgos ambientales de financiamiento enfrentados por los países analizados, según la fuente que genera tal riesgo. Lo anterior puede apreciarse en la siguiente figura, en la cual se ha empleado el promedio de los indicadores como punto de referencia¹⁵.

¹⁵ Cabe señalar que el punto de referencia que se emplea es el promedio regional de cada indicador, lo que establece, necesariamente, situaciones en las que algunos estarán por encima y otros por debajo de los valores promedio. Un análisis similar podría establecerse tomando como parangón estándares internacionales para los indicadores empleados.

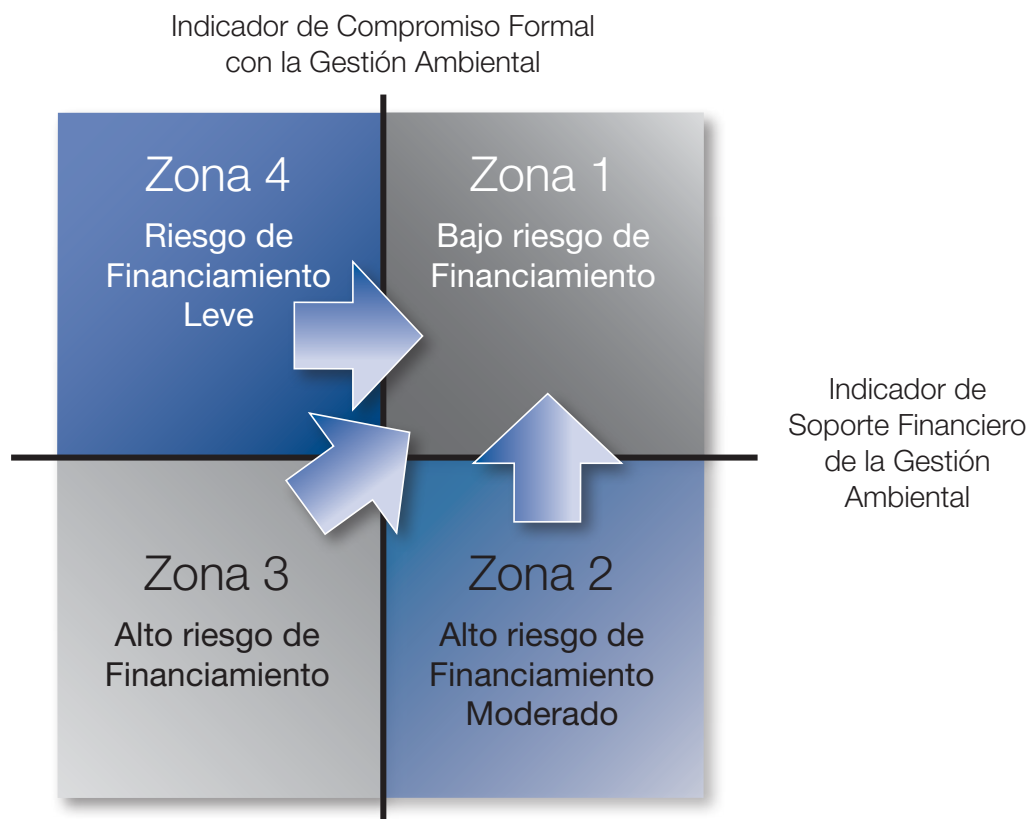


Figura 2. Análisis de fuentes de riesgos ambientales de financiamiento. *El análisis de las fuentes generadoras de riesgo ambiental de financiamiento determina cuatro zonas, en cada una de las cuales se pueden diagnosticar distintos niveles de riesgo y definir diferentes planes de acción acordes a tales niveles de riesgo de financiamiento.*

En la anterior figura es posible establecer cuatro zonas, utilizando el promedio regional como referencia, de acuerdo con las fuentes generatrices del riesgo ambiental de financiamiento. En el diagrama se pueden establecer cuatro zonas (correspondientes a cada cuadrante), que serán numeradas siguiendo las manecillas del reloj.

La descripción de estas, junto con la de las fuentes de riesgo ambiental de financiamiento y las posibles acciones que pueden emprenderse se comentan a continuación:

Zona 1:

En esta región, el indicador de soporte de la gestión ambiental es superior al promedio de la región, así como el indicador de compromiso formal con la gestión ambiental, lo que da cuenta de un buen nivel de compromiso de parte de las autoridades gubernamentales, lo cual se ve moderado con un adecuado nivel de cooperación de parte de las agencias y organismos multinacionales. Las acciones por emprender deben ir orientadas a incrementar el nivel de eficiencia en el uso de los recursos disponibles para el soporte de la gestión ambiental, el cual debe complementarse con acciones en términos de aumento de la participación ciudadana y gobiernos locales, así como en el establecimiento de planes de educación ambiental. Conclusión: **País verde**, con riesgo ambiental de financiamiento bajo.

Zona 2:

En esta región, el indicador de soporte de la gestión ambiental es superior al promedio regional, no así el indicador de compromiso formal con la gestión ambiental, lo que indica un bajo nivel de compromiso de parte de las autoridades gubernamentales, pero se cuenta con un adecuado

nivel de cooperación de parte de las agencias y organismos multinacionales. Las acciones por emprender deben ir orientadas a establecer mecanismos mediante los cuales se condicione la cooperación internacional a una participación más comprometida por parte de las autoridades, por ejemplo, los programas deben establecer que por cada unidad monetaria aportada por el gobierno a gastos ambientales, los cooperantes estarían dispuestos a canalizar un múltiplo a programas y acciones de implementación de gestión ambiental. Ello obligaría a un mayor compromiso formal (y moral) por parte de las autoridades y, habiendo más recursos sería posible generar un mayor soporte de la gestión ambiental en este tipo de países. Conclusión: **País naranja**, con riesgo ambiental de financiamiento moderado.

Zona 3:

En esta región, el indicador de soporte de la gestión ambiental es inferior al promedio regional, al igual que el indicador de compromiso formal con la gestión ambiental, lo que señala un bajo nivel de compromiso de parte de las autoridades gubernamentales y que los aportes de agencias y organismos cooperantes no son tan importantes con respecto a la producción del país, como ocurre en otros países del área. Las acciones deben orientarse, entonces, en la búsqueda de recursos externos, haciendo vendible la idea de invertir en implementación de programas ambientales, lo cual debe ir acompañado de un importante aporte gubernamental en el apoyo de las acciones y labores de la administración de la gestión ambiental. Es necesario un plan macro y la redefinición de toda una estrategia ambientalista. Conclusión: **País rojo**, con riesgo ambiental de financiamiento alto.

Zona 4:

En esta región, el indicador de soporte de la gestión ambiental es inferior al promedio, no así el indicador de compromiso formal con la gestión ambiental, lo que demuestra un adecuado nivel de compromiso de parte de las autoridades gubernamentales, pero que no se cuenta con un correcto nivel de cooperación de parte de las agencias y organismos multinacionales. Las acciones deben enfocarse en la obtención de recursos adicionales para el financiamiento, haciendo vendible la idea de invertir en implementación de programas ambientales. **País amarillo**, con riesgo ambiental de financiamiento leve.

El análisis de las distintas zonas, el diagnóstico derivado de ellos y las posibles acciones por implementar, como mitigación de los riesgos ambientales de financiamiento detectados, puede resumirse en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.2

Análisis de zonas de riesgos ambientales de financiamiento. Diagnóstico y acciones correctivas.

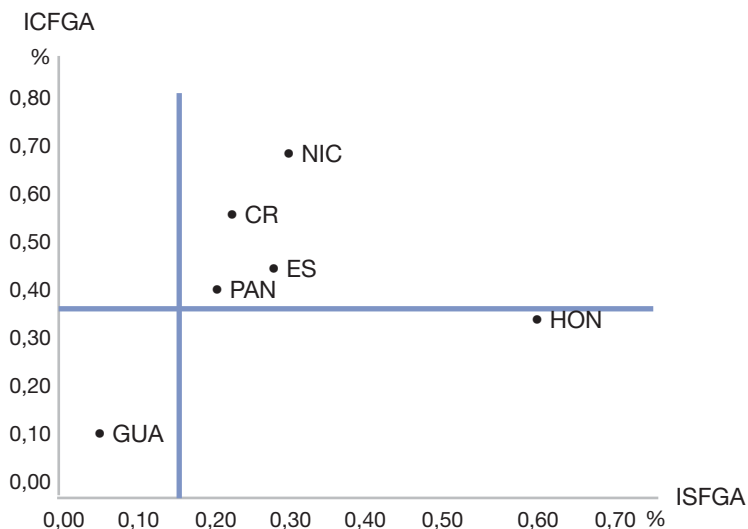
Zona	Diagnóstico	Acciones correctivas
1	País verde	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor eficiencia en el manejo de los recursos. • Más participación ciudadana y de gobiernos locales. • Más educación ambiental.
2	País naranja	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de cooperación condicionada: un múltiplo de cooperación internacional por cada unidad aportada por el gobierno.
3	País rojo	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de recursos externos, haciendo vendible la idea de invertir en implementación de programas ambientales. • Importantes aportes gubernamentales en el apoyo de las acciones y labores de la administración de la gestión ambiental. • Un plan macro y la redefinición de toda una estrategia ambientalista.
4	País amarillo	<ul style="list-style-type: none"> • Las acciones deben enfocarse en la obtención de recursos adicionales para el financiamiento de la gestión ambiental.

Las estrategias deben ir orientadas a pasar al cuadrante definido para la Zona 1, es decir, el planteamiento estratégico se programa en términos de cómo paliar, mitigar o disminuir el riesgo ambiental de financiamiento que, en términos del gráfico 4.1, se verá como los pasos que deberían darse para abandonar el cuadrante en el que se está para pasar a la Zona 1.

La información correspondiente a los países analizados se resume en el siguiente gráfico, que muestra los resultados obtenidos en el cuadro 5.1

Gráfico 5.5

Centroamérica: Análisis de fuentes de riesgos ambientales de financiamiento.



Como se aprecia, tomando como punto de referencia los respectivos promedios para los indicadores analizados, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y El Salvador se perfilan como “países verdes”, pues se ubican en la Zona 1, y deberían estar empeñados en lograr una mayor eficiencia en el manejo de los recursos destinados a la gestión ambiental.

Honduras se ubica en un nivel de riesgo de financiamiento ambiental moderado y debería estarse proponiendo políticas de atracción de recursos de cooperación internacional y a la vez promoviendo que sus respectivos gobiernos apoyen en mayor medida el manejo del ambiente.

Guatemala, en rojo, cae en la Zona 3, en donde el riesgo de financiamiento es alto. Los bajos niveles de cooperación y el escaso aporte de apoyo internacional le hacen ubicarse en una situación de alto riesgo y de gran fragilidad desde el punto de vista financiero.

La información aportada arriba puede emplearse como un conjunto de indicadores para obtener una calificación global en materia ambiental para cada uno de los países analizados. Para ello se hará el siguiente ejercicio:

- i. Se toma el recorrido de los valores observados para un indicador, se divide entre el número de clases que conformarán la escala de calificación¹⁶ y se obtiene el valor del gradiente de escala entre clases (E), de la forma:

$$E = \frac{\text{Valor Máximo} - \text{Valor Mínimo}}{\text{Número de clases}} \quad [1]$$

¹⁶ Es recomendable un número no muy grande, por ejemplo, cuatro o cinco.

ii. Se forman las clases o rangos de calificación, siendo n el número de rangos, y x el valor del indicador elegido:

Rangos	Nota
$x \leq \text{Valor mínimo} + E$	1
$\text{Valor mínimo} + E \leq x < \text{Valor mínimo} + 2E$	2
$\text{Valor mínimo} + 2E \leq x < \text{Valor mínimo} + 3E$	3
.....
$\text{Valor mínimo} + nE \leq x$	n

iii. Se eligen los indicadores y se califican de acuerdo con los rangos definidos. En este caso se elegirán los siguientes indicadores:

Indicador de institucionalidad de la gestión ambiental

Indicador del compromiso formal con la gestión ambiental

Indicador de soporte financiero de la gestión ambiental

iv. Se asignan porcentajes (importancia relativa) a cada indicador. En este caso se supondrá que cada indicador es igualmente relevante.

v. Se obtiene una calificación global de desempeño, de la forma:

$$ICGA = \sum_{i=1}^n W_i \cdot CI_i \quad [2]$$

Donde *ICGA*: será un indicador de la capacidad para la gestión ambiental y, dado que el peso relativo es el mismo para cada calificación de los indicadores elegidos, el ICGA será un promedio simple de las calificaciones de los indicadores individuales; W_i : será el peso relativo (1/3, en este caso); y CI_i : será la calificación que obtenga el indicador escogido.

Para la presente investigación, la matriz de rangos de calificaciones por indicador se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.3
Matriz de rangos de calificación de indicadores de la gestión ambiental.

Indicador	1	2	3	4
Indicador del compromiso formal con la gestión ambiental	$x \leq 0,24\%$	$0,24\% < x \leq 0,38\%$	$0,38\% < x \leq 0,53\%$	$0,53\% > x$
Indicador de soporte financiero de la gestión ambiental	$x \leq 0,09\%$	$0,09\% < x \leq 0,14\%$	$0,14\% < x \leq 0,19\%$	$0,19\% > x$

Nota: x es el valor del indicador.

El indicador *ICGA* permitirá hacer comparaciones con una situación ideal, por ejemplo, el valor (n), que representa el número total de clases y la nota máxima que puede ser asignada a un indicador, significa también el valor máximo que puede ser asignado al *ICGA*, por lo que la razón $[ICGA/n]$ puede ser bien interpretada por el porcentaje de capacidad disponible para enfrentar la gestión ambiental.

Alternativamente, el complemento aditivo de dicha razón: $[1 - ICGA/n]$ sería el porcentaje de “insuficiencia de infraestructura ambiental” (**IIA**). El uso de cualquiera de estas razones permitirá ordenar la situación de una muestra de países y determinar un mapa de la situación de los riesgos de financiamiento y de la capacidad que se tenga para enfrentarlos.

Para los países en estudio, se tendría la información que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.4

Centroamérica: calificación de indicadores de gestión ambiental.

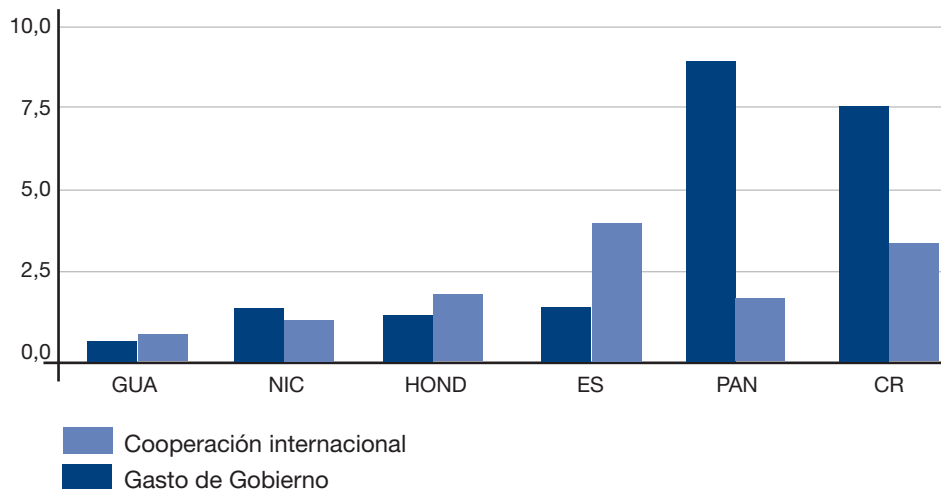
País	IIGA	ICFGA	ISFGA	ICGA	% ICGA	% IIA
Guatemala	3	1	1	1,67	42%	58%
El Salvador	4	3	4	3,67	92%	8%
Honduras	3	2	4	3,00	75%	25%
Nicaragua	3	4	4	3,67	92%	8%
Costa Rica	4	4	4	4,00	100%	0%
Panamá	4	3	4	3,67	92%	8%

Los resultados no distan mucho de lo que refleja el gráfico 4.5, en donde Costa Rica se ubica como el país con una plataforma financiera más firme, en comparación con el resto de los países del área. Siguiendo a Costa Rica se encuentran El Salvador, Nicaragua y Panamá. En el extremo inferior de la clasificación se encuentra Guatemala, como el país más vulnerable al riesgo ambiental de financiamiento.

Un análisis adicional puede presentarse en términos de los montos per capita que representan los rubros considerados como parte de la plataforma financiera de la gestión ambiental en

Gráfico 5.6

Centroamérica: recursos destinados a la gestión ambiental, en dólares estadounidenses per capita para el año 2007.



Centroamérica¹⁷. Al revisar estas cifras, los resultados no son muy distintos de lo presentado hasta este momento; no obstante, las cifras adquieren mayor dramatismo, pues, por ejemplo, Guatemala destina apenas US\$0,4 por persona por año al financiamiento de la administración de la gestión ambiental, en tanto que Costa Rica, que es el país que más destina a este tipo de acción, apenas representa un monto de US\$8,87 por año por habitante.

En términos de la cooperación internacional recibida y destinada a la implementación de la gestión ambiental, el país que más recibió, en términos per capita es El Salvador, que fue receptor de una suma de US\$4,10 por habitante en el año 2007; el que menos recibió fue Guatemala, con US\$0,58 por habitante por año.

El recuento de las cifras globales (tomando en cuenta tanto el aporte gubernamental como lo proveniente de la cooperación internacional), permite establecer una clasificación *ad hoc* en la que Costa Rica y Panamá figuran como un primer grupo, donde el apoyo es decidido (en comparación con la muestra); un segundo grupo, conformado por El Salvador, donde el apoyo externo es muy fuerte; un tercer grupo, conformado por Honduras y Nicaragua, donde el apoyo es débil; y, finalmente, Guatemala, que se perfila como un país con presencia de un alto riesgo ambiental de financiamiento.

Las cifras que se presentan en el cuadro siguiente muestran que la plataforma financiera más sólida en términos per capita es la que representa el caso costarricense, el cual destinó, a lo largo del año 2007, un monto de US\$10,85 por habitante; le sigue a Costa Rica, el caso de la sociedad panameña, la cual destinó entre cooperación internacional y apoyo gubernamental un monto de US\$10,54 por habitante a lo largo del año 2007.

Después de Costa Rica y Panamá, que vienen a ser como los representantes del más alto apoyo financiero o de menor vulnerabilidad al riesgo ambiental de financiamiento, se ubica El Salvador, el cual destinó al financiamiento de la gestión ambiental la suma de US\$5,44 por habitante durante el año 2007. El tercer grupo, compuesto por Honduras (US\$2,70 per capita por año) y Nicaragua (US\$2,17 per capita por año), da muestras claras de vulnerabilidad de la gestión ambiental, en tanto que Guatemala nuevamente se ubica en el extremo inferior de la clasificación, dado que solamente destinó US\$0,98 por habitante por año a la gestión ambiental.

Cuadro 5.5

Centroamérica: recursos destinados a la gestión ambiental, en dólares estadounidenses per capita y por km² para el año 2007.

	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Centroamérica
a. Gasto en administración de la gestión ambiental	5,3	7,5	10,5	7,0	33,2	29,2	92,7
b. Gasto en implementación de la gestión ambiental (al menos*)	7,8	13,1	32,1	5,3	15,0	5,5	78,8
a+b Recursos para gestión ambiental	13,1	20,6	42,6	12,3	48,2	34,7	171,5
c. Población (estimada, en millones de habitantes)	13,4	7,6	7,8	5,7	4,4	3,3	42,2
a. / c.	0,40	0,99	1,34	1,232	7,46	8,87	2,19
b. / c.	0,58	1,71	4,10	0,94	3,38	1,67	1,87
(a. + b.) / c.	0,98	2,70	5,44	2,17	10,85	10,54	4,06
d. Extensión geográfica (en miles de km²)	108,9	112,5	21,0	129,5	51,1	75,5	498,5
(a. + b.) / d.	120,3	183,4	2.024,6	95,0	943,7	459,5	344,1

¹⁷ Esta sugerencia la realizó la Licda. Snizhana Lipova, del Ministerio de Hacienda de la República de Nicaragua.

En el cuadro anterior se hace también una comparación con el territorio o extensión geográfica de cada país¹⁸. Al hacerlo, es posible apreciar que el país que destina más recursos a la gestión ambiental por kilómetro cuadrado es El Salvador, que gastó US\$ 2.024,6 por cada Km²; en segundo término se encuentra Costa Rica, que destinó durante el año 2007, una suma de US\$943,7 por cada Km². En el último lugar de la escala se ubica Nicaragua, merced a su gran extensión territorial, que destina apenas US\$95,0 por Km² en el año 2007.

¹⁸ Eventualmente este indicador podría formar parte, junto con otros, de lo que podría ser una evaluación del impacto de la plataforma financiera de la gestión ambiental, donde se consideren, por ejemplo, la magnitud de áreas protegidas como proporción del territorio nacional, por ejemplo.

6 Análisis global de la situación de la gestión ambiental en Centroamérica

6.1 La gestión ambiental: una visión fragmentada del proceso (un recuento de la vulnerabilidad conceptual)

El recorrido hecho por las distintas formas de administración e implementación de la gestión ambiental en Centroamérica permite perfilar una serie de rasgos característicos de una realidad ciertamente más homogénea que dispar. En principio, al hacer la separación entre la administración y la implementación de la gestión ambiental, se aprecia, en la generalidad de los casos, que existe una diferenciación no solo conceptual, sino de carácter financiero y, más aún, en cuanto a la ejecución de acciones, definición de planes y estrategias y, por ende, de la asignación de responsabilidades.

De esta manera, esta separación trae consigo la presencia de una clara fragmentación que alcanza, en algunas ocasiones, visos de casi total independencia en cuanto al rol que asumen los participantes, ya sea con respecto a los procesos de administración o a los procesos de implementación de la gestión ambiental. La diferenciación, aunque puede alcanzar, para los fines de la presente investigación, cierto romanticismo, no es para nada trivial, pues marca un tenue umbral de lo que puede representar la diferencia entre el carácter formal y la conciencia del compromiso ambiental de una sociedad y de su gobierno como representante de una idiosincrasia y cultura. Hasta dónde llegue la “administración” y a partir de dónde empiece la “implementación” de la gestión ambiental, marcará en definitiva la separación entre el formalismo y la verdadera conciencia del compromiso ambiental.

Estas consideraciones sobre lo tenue de la delimitación del umbral entre la “administración” y la “implementación” de la gestión ambiental (que son prácticamente inmensurables), vienen a ser, en muchas ocasiones, lo que inclina la balanza a favor de una base sólida para la gestión del medio ambiente en nuestros países. Podría decirse que el paso de un “compromiso formal” a un “compromiso moral” es meramente una cuestión de actitud personal¹⁹ (por no decir institucional) de quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones con respecto a la gestión ambiental.

Así las cosas, en algunas ocasiones se presentan imprecisiones (cuando no incongruencias) entre la labor administrativa que realizan los responsables gubernamentales de la gestión ambiental y los participantes de planes y programas de implementación de políticas ambientales; diferencias que van desde el equipamiento, hasta el recurso humano disponible y las retribuciones que tales

¹⁹ Este comentario proviene de Enid Chaverri, del Ministerio del Ambiente y Energía de la República de Costa Rica.

reciben, con lo que se marcan diferencias importantes, por ejemplo, entre los salarios que reciben aquellos empleados gubernamentales encargados de la administración de la gestión ambiental, su fiscalización y supervisión, en comparación con los que reciben los participantes de organizaciones no-gubernamentales, encargados de un plan o programa específico.

La situación deviene en una donde las labores “administrativas” (supervisión, fiscalización, normativa, licenciamiento y permisos) son concebidas como un “bien público”, una responsabilidad que debe atender el Estado y un servicio que debe proveer a la comunidad, y cuyo sostén y financiamiento debe corresponder al erario público.

Completa este escenario la concepción de que el conjunto de acciones propias de la ejecución de la política ambiental debe proveerse por medio de la cooperación internacional (transferencias, donaciones, préstamos, etc.), lo cual diluye el esfuerzo que ello implica, al no existir una única forma de ver y entender el problema ambiental, pues visto así, como un bien o servicio público diferenciado de la “parte administrativa”, cabe a otros la responsabilidad de su provisión, cuando en realidad, tal diferenciación no es una cuestión meramente circunstancial, pues tanto es un bien público la supervisión de un adecuado proceso de otorgamiento de un permiso o una concesión, como lo es un plan de educación ambiental o la protección de un canon hidrológico.

Esta disparidad de conceptos entre bienes públicos de similar génesis ha traído consigo una separación entre el uso y fuentes de financiamiento, una diferenciación en las condiciones establecidas para los distintos emprendimientos y proyectos, así como la asignación de las prioridades establecidas.

Todo ello tiene como resultado una escena en la que se aprecia un enorme contingente de buena voluntad y espontaneidad, pero una escasa coordinación, planificación y congruencia entre las políticas y prioridades establecidas por las respectivas autoridades y las acciones ejecutadas por medio de planes y programas sostenidos con cooperación internacional, situación que tiene como consecuencia la sensación de una creciente deuda social bis a bis la forma de afrontar el problema ambiental. En suma, se es eficaz, pero no se llega a ser eficiente: se dan “derrames” en el proceso de canalización de los recursos disponibles desde las distintas fuentes hacia el fin último que se pretende alcanzar, y esto hace oneroso el proceso que no ve compensado en términos de los objetivos alcanzados, la rentabilidad justa del esfuerzo empeñado.

La poca capacidad de los recursos públicos disponibles para enfrentar el financiamiento de actividades más allá del mero trámite administrativo de la gestión ambiental procura un panorama en el cual la sostenibilidad como tal no se presenta, desde el punto de vista financiero. La cooperación internacional (en cualquiera de sus formas y modos) se ha constituido en un paliativo financiero, sin que se vislumbren soluciones intrínsecas, propias en cada país, que tiendan a revertir el proceso de dependencia externa para la implementación de planes y acciones de vocación o de carácter ambiental.

Para el caso de los países estudiados, la concepción de la necesidad de la atención del problema ambiental suele verse, desde las prioridades que son representadas en la conformación del respectivo presupuesto de la República, como un problema de segundo o tercer orden, el cual debe atenderse más como un compromiso que como una obligación moral con las futuras generaciones. Los presupuestos parecen ser insuficientes para enfrentar acciones enérgicas en cualquier dirección que represente un verdadero cambio trascendental en la implementación de la gestión ambiental, y se limita el radio de operación a aquel señalado por el ámbito de carácter administrativo.

Como corolario de los argumentos planteados, se establece una situación en la que el destino de los recursos públicos es sostener la inversión pública necesaria para cubrir los requerimientos de la labor administrativa concerniente a la gestión ambiental, no así las acciones que corresponden a la implementación de políticas, planes y acciones, que aun cuando son bienes y servicios públicos, siempre dependen para su ejecución de mecanismos y fuentes externas de financiamiento, lo que hace de la gestión ambiental un macroproceso ciertamente vulnerable desde el punto de vista financiero.

6.2 La conciencia social: la génesis de la sostenibilidad (o de la vulnerabilidad ideológica)

La sostenibilidad de un proceso puede ser vista como parte de un equilibrio dinámico, planteado en términos intertemporales, en donde la conciencia de las implicaciones a largo plazo permite establecer contemporáneamente acciones óptimas para distintos momentos. Así, la concepción de un modelo de toma de decisiones con información veraz, suficiente y oportuna tenderá a ser eficiente por cuanto las implicaciones de las acciones serán conocidas con anterioridad por parte de los agentes, los cuales mediatizarán la natural propensión al egoísmo cortoplacista, en virtud de que la convergencia a las soluciones solidarias serían la respuesta de largo plazo: la contaminación y la sobreexplotación de los recursos no son, bajo ningún esquema o modelo de producción, soluciones sostenibles a largo plazo.

Desde esta perspectiva, la formación de mercados maduros o de comunidades socialmente conscientes viene a ser determinante en la conformación de equilibrios cooperantes, dentro de una organización tipo industrial. Administrar e implementar la gestión ambiental en un mercado socialmente consciente es, en buena lid, más eficaz y eficiente que hacerlo en una sociedad carente de esta condición²⁰.

Así, indubitablemente, las autoridades gubernamentales responsables de la gestión ambiental probablemente oscilen en un movimiento pendular entre la incorporación de acciones fiscalizadoras y la aplicación de medidas de fuerza y sanción (enforcement), y un proceso de alfabetización ambiental, con el propósito de crear una “cultura ambientalista” que permita inclinar la balanza en términos de una supervisión prudencial, más que a una acción de gendarmería y fiscalización.

Desde el punto de vista de la inversión pública, es posible que los extremos de los modelos considerados (la gendarmería, por un lado y la educación ambiental y concienciación por otro), representen magnitudes y erogaciones muy similares, es decir, son inversiones sociales similares en términos de costos; no obstante, los réditos sociales (y, por ende, ambientales) no son similares: un proceso de educación y cultura ambientalista tendrá como beneficio ulterior un apropiamiento del fenómeno ambiental como un rasgo cultural que podría transformar el concepto de costo en una inversión estratégica, como puede ser, por ejemplo, el caso de los estudios de impacto ambiental (Matarrita, 2006b).

Pese a reconocer esto, los procesos de fiscalización, supervisión y cultura ambiental deben ser claros, precisos, congruentes y transparentes. Para ello, debe darse un adecuado marco institucional y legal que establezca la relevancia del fenómeno ambiental, estableciendo lineamientos básicos como los siguientes:

- Un esquema básico de organización sostenido con recursos públicos, encargado de la gestión ambiental (administración e implementación).
- El establecimiento de una apropiada jerarquía del problema ambiental, en términos de un porcentaje mínimo de utilización del presupuesto de la República para el patrocinio de la gestión ambiental.
- El establecimiento de un proceso permanente de ecuación en materia ambiental.
- El establecimiento de mecanismos de fomento a la participación ciudadana y gobiernos locales en la gestión del medio ambiente.
- La definición de políticas ambientales que permita jerarquizar apropiadamente las prioridades de la sociedad en materia ambiental, así como los instrumentos de implementación.
- La tipificación y elevación de la gravedad de los delitos ambientales y un régimen sancionatorio duro y eficaz.

La consideración de estos elementos como componentes de la gestación de una conciencia social del fenómeno ambiental, ha de redundar en una mayor eficiencia del macroproceso que representa

²⁰ Algunas de estas consideraciones en torno a comunidades “socialmente conscientes” en términos de la supervisión financiera pueden apreciarse en Matarrita, 2002b, 2005, 2007. Para el caso de las consideraciones ambientales y el elemento de conciencia social, puede verse Matarrita, 2006.

la gestión ambiental en un país y hará más redituable la inversión social en esta materia. De esta forma, los recursos serán asignados a aquellas áreas que son prioritarias para la comunidad como un todo y la percepción de la “deuda social” comentada en el punto anterior tenderá a desaparecer, dado que estarán siendo enfocados los esfuerzos, recursos y tecnología en aquellos problemas ambientales considerados por la comunidad como los de mayor trascendencia.

A la luz de estas consideraciones y observando la panorámica de la situación centroamericana en términos de la legislación ambiental vigente y el respectivo marco institucional, es posible obtener una serie de conclusiones que dejan ver las limitaciones que se poseen y el grado de avance que sería necesario implementar para alcanzar la superestructura básica para la gestación de una conciencia social del fenómeno ambiental que permita dotar de sostenibilidad a la gestión ambiental. Por ejemplo, es posible apreciar, en todos los casos, la existencia de un esquema organizacional mínimo: un ente rector encargado por mandato presidencial o ejecutivo de la administración de la gestión ambiental, pero no con suficiente poder y financiamiento para afrontar la implementación de la gestión ambiental, por lo que su actuar se limita al ejercicio del deber constitucional, sin poder esgrimir acciones que vayan más allá de esta labor administrativa, dejando la implementación a la iniciativa de la cooperación internacional. De esta forma, la participación ciudadana es limitada y escasa en la generalidad de los casos estudiados a nivel centroamericano.

Al no establecer un adecuado orden de prioridad en términos de la utilización de los recursos provenientes del presupuesto del Estado, la acción en términos de la gestión ambiental se ve menguada con respecto a su potencial y al verdadero orden que le corresponde. Este es uno de los componentes señalados en el que se percibe un espacio importante para progresar en términos de la regulación y legislación vigente entre los países del área.

De igual manera, al no establecerse como parte de las acciones correspondientes al Estado, la educación en términos ambientales, la administración de la gestión ambiental se torna más azarosa y gravosa para la comunidad, que no la percibe como una necesidad social, sino como una barrera para la acción del sector privado (Matarrita, 2006b). Nuevamente, este es uno de los componentes de la gestación de una conciencia social del fenómeno ambiental que es necesario reforzar en los países estudiados, pues aun cuando existen iniciativas como en el caso de Costa Rica y El Salvador, estas no alcanzan para lograr efectos significativos en el corto plazo.

En el mismo orden de cosas, la incorporación de la participación ciudadana y la intervención de los gobiernos locales en ámbitos correspondientes a su área de trabajo, aumenta la eficiencia en la gestión ambiental. La escasa participación ciudadana y el prescindir de la intervención de los gobiernos locales convierten fácilmente la gestión ambiental en un pesado impuesto a la acción privada dentro de una sociedad. A nivel del área, el análisis efectuado pone de manifiesto una limitada participación de la sociedad civil, tanto a nivel individual, como a nivel empresarial. En este último ámbito, llama la atención, por ejemplo, que las empresas asumen alguna participación en temas ambientales como parte de la implementación de acciones de responsabilidad social empresarial, pero las impele más el carácter formal, que la conciencia moral del compromiso ambientalista, como parece ser el caso de Costa Rica y, en menor medida, El Salvador y Panamá.

En términos de los lineamientos de política ambiental, se aprecia un adecuado nivel en toda el área, así como la concepción de los instrumentos y vehículos para su implementación; no obstante, nuevamente el círculo vicioso se perpetúa cuando se considera el limitado poder de maniobra y acción demarcado por la base financiera con que se cuenta a nivel de los responsables de la gestión ambiental.

Finalmente, la conformación de una legislación ambiental con visos de laxitud promueve el desinterés por el fenómeno en sí. En este sentido, debe haber congruencia entre el compromiso de conciencia ambientalista de la sociedad y el establecimiento de la gravedad de las faltas y contravenciones en materia ambiental. La revisión hecha devela importantes grados de flexibilidad en esta materia, lo cual constituye un punto vulnerable dentro de un esquema de gestación de conciencia social ambientalista. Nicaragua viene a ser el país más vulnerable en esta materia.

6.3 La sostenibilidad como reto financiero (o de la vulnerabilidad financiera)

El elemento financiero es un pilar más para la definición exitosa de una estrategia de gestión ambiental sostenible. Como se puede apreciar a lo largo de la presente investigación, en el área centroamericana, el abastecimiento de recursos sigue un esquema de origen y aplicación de recursos de la siguiente manera: los recursos provenientes del Estado son destinados al sostenimiento de la parte “administrativa” de la gestión ambiental.

La parte correspondiente a la “implementación” de la gestión se refiere, desde el punto de vista financiero, a la canalización de recursos provenientes de la cooperación internacional, lo cual genera una alta dependencia que hace vulnerable el modelo de atención financiera de la gestión ambiental en nuestros países. La participación privada no pasa de la ejecución de proyectos con componentes ambientales, pero no llega a patrocinar la implementación de acciones de gestión ambiental o a financiar proyectos con vocación ambiental.

Esta vulnerabilidad se convierte en un riesgo operativo (cuando no en uno de los principales riesgos ambientales) contra el cual ha de plantearse una estrategia de mitigación adecuada, con el fin de aminorar las probabilidades de enfrentar una situación en la que no se cuente con el financiamiento externo para llevar a cabo la implementación de la gestión ambiental.

6.4 Sugerencias para un plan de acción

La existencia de vulnerabilidad ante los riesgos ambientales de carácter financiero promueve la necesidad de una adecuada gestión de riesgos, que plantea la posibilidad de generar coberturas y estrategias de mitigación y de administración de riesgo²¹. En este sentido, se pueden plantear una serie de acciones que, en este momento, podrían propiciar un uso más eficiente de los recursos disponibles y sentar las bases de una estrategia sostenible en el mediano y largo plazo.

Algunas de estas acciones se listan a continuación²².

Proyectos ambientalistas (con vocación ambiental)

- Crear un fondo de caja única administrado con criterios de eficiencia en la asignación y en la gestión y cobro.
- Establecer un consejo de cooperantes y stake holders (partes afectadas) con participación de autoridades ambientales y representantes gremiales privados.
- Formar un consejo en que comunidades presenten proyectos ambientalistas y sean defendidos con criterios técnicos y otros de orden social y cultura, mediante un proceso de calificación de proyectos.
- Plantear el concurso de los recursos no como un financiamiento total, la comunidad o el emprendedor debe asumir algo de riesgo como participante del proyecto; en este sentido, se pueden crear estructuras financieras como por ejemplo el otorgamiento de avales o estructuraciones financieras del tipo venture capital o joint venture.
- Establecer un fondo común que adjudique el monto para financiar emprendimientos de acuerdo con las normativas de la política ambiental, y que sean asignadas prioridades por tipo de

²¹ El riesgo, genéricamente hablando, se puede concebir como la “probabilidad de que ocurra un evento no deseado” (Matarrita, 2004b). Dada la existencia de un riesgo ambiental de carácter financiero, este se puede eliminar, cubrir, mitigar o administrar. Se elimina el riesgo cuando se elimina la fuente que lo genera. Se cubre el riesgo cuando se compensa, es decir, no se elimina el riesgo, pero se eliminan los efectos perniciosos que causa; si el riesgo de financiamiento es, por ejemplo, que un cooperante deje de participar, este riesgo se puede cubrir (compensar) consiguiendo otro cooperante. El riesgo se mitiga cuando la cobertura no es total y entonces sus efectos se ven apenas paliados o compensados en parte por la acción. El riesgo se administra cuando se calibra apropiadamente y se determina cuál es el que existe asociado a una acción. Puede determinarse si vale la pena (en términos de los objetivos planteados) emprender un proyecto o acción. La diversificación de cooperantes, la promoción de actividades empresariales con componentes ambientales (por ejemplo, ecoturismo, producción más limpia) permitiría diversificar el origen y fuente de los recursos destinados a la gestión ambiental. Conociendo los riesgos asociados, tanto a la obtención de recursos como a su canalización, el riesgo se asume, entonces, conscientemente, porque el rédito de las acciones es suficiente para compensarlo (total o parcialmente), al ser la fuente de cobertura o mitigación la acción misma que le da origen.

²² Sin menguar la importancia de las acciones propuestas a continuación, se ofrece un anexo que constituye un perfil de proyecto sobre este particular.

lineamiento, de manera que exista un adecuado balance y la plataforma financiera corresponda a las necesidades del país, tal como se interpreta de las políticas ambientales.

- Incorporar como una de las condiciones y aspectos por considerar, la viabilidad comunal en donde se pueda apreciar el apropiamiento del proyecto por parte de las comunidades.
- Definir modelos mediante los cuales el financiamiento sea sujeto a condiciones de sostenibilidad financiera y a otras condiciones de tipo educativo y cultural.
- Incorporar el componente ambiental como parte de la responsabilidad social de las empresas.

Proyectos con componentes ambientales²³

- Establecer un sistema de tarifas de permisos y licencias que permita autosostener la labor administrativa que estos demandan; tarifas escalonadas o de proporciones ascendentes.
- Crear con dichos cobros, fondos de investigación científica.
- Establecer impuestos ambientales, como mecanismo de promoción de estructuras productivas más limpias.
- Calificar los proyectos con componentes ambientales para ser objeto de crédito en los mecanismos formales de intermediación financiera.

Participación privada

- **Canje de deuda externa** para financiar proyectos con componentes ambientales o proyectos con vocación ambiental.
- **Permisos comercializables (PCE).** Este tipo de permisos (tradeable permits) funcionan mediante el establecimiento de objetivos de emisión (niveles máximos por empresas o países); luego se emiten permisos para que tales emisores puedan emplear tecnologías que generen CO₂ hasta dicho nivel. Las emisiones asignadas se pueden medir, controlar y comercializar.
- **Desmitificación de proyectos con componente ambiental.** En materia de apoyo a proyectos con componente ambiental (ecológicos, amigables con el ambiente, de producción más limpia, etc.), la participación de la banca comercial ha sido, ciertamente, muy limitada; probablemente hay cierto “aire mítico” que rodea el tema ambiental, que lo considera como “no bancables”, es decir, no son de interés para un banco comercial, lo cual se supone que es así debido a que tales proyectos no proveen de una adecuada tasa de rentabilidad que compita con otros usos alternativos de los recursos del banco o, por lo menos, no es lo suficientemente alta como para compensar el riesgo y el esfuerzo implícito en una cartera de este tipo²⁴.

Esta visión de la participación de la banca comercial ha estado viciada de este “aire mítico” que envuelve todo lo ambiental, como un velo de ignorancia que impide ver con claridad de qué se trata el asunto y esparce un cierto “síndrome de miopía financiera”, que impide ver algunos buenos negocios en los cuales cualquier agente racional, bien informado, estaría interesado en participar (Matarrita, 2002, 2004).

Aquí es donde surge la posibilidad de un proceso de integración vertical para la banca comercial, donde no necesariamente se vean obligados a organizar un departamento de crédito especializado para atender “**proyectos verdes**”, pues tales servicios podrían ser provistos por “especialistas en este campo”, de manera que sean contratados en forma de un *outsourcing* que califique apropiadamente a los proyectos con componentes ambientales y los hagan bancables. Es decir, mediante los estudios pertinentes, calificarán y evaluarán preliminarmente un proyecto con componente ambiental y emitirán su recomendación, para que el banco lo incorpore como un *input* en su proceso de toma de decisión.

²³ De hecho, estos servicios públicos brindados por la autoridad reguladora en materia ambiental, deberían ser suficientemente bien pagados para cubrir los gastos asociados a esta gestión, de manera que la labor administrativa de la gestión ambiental sea autosostenida financieramente. De otra manera, si el gasto asociado a ella fuera mayor que los ingresos percibidos por la prestación de tal servicio, se estaría dando un subsidio tácito de la sociedad hacia aquellos que demandan tales servicios.

²⁴ Un hecho interesante es que el banco, como cualquier otro agente económico, pide una compensación por el riesgo que este supone que asume, no por el que verdaderamente hay en una operación. Obviamente, mientras más informado esté el agente decisor sobre el riesgo implícito, mejor será su estimación del premio en términos de rentabilidad que exigirá a la operación financiera que hace.

7 El análisis final (a manera de conclusión)

La revisión de la información recabada permite derivar algunas conclusiones importantes de este estudio. En primer término, se concluye sobre una situación generalizada en la que la gestión ambiental es vista en forma dual, al hacerse una separación entre lo que hemos denominado la “administración” de lo que hemos llamado la “implementación” de la gestión ambiental.

Esta separación que apuntó ser, en primera instancia de orden metodológico, develó la existencia de una diferencia más profunda, más allá del juego semántico que suponía: la diferencia entre el compromiso formal y el compromiso moral con la gestión ambiental.

El compromiso formal apunta a la dimensión del problema ambiental visto desde la perspectiva del Estado (por lo que podría denominarse también el “compromiso político”), y ello se pone de manifiesto en la participación del presupuesto nacional que es destinado a la gestión ambiental, específicamente a la labor administrativa de dicha gestión. El compromiso moral hace referencia al esfuerzo financiero que, sin ser necesariamente compelido, sostiene la gestión del ambiente. Este, transformado en donaciones, transferencias o préstamos provenientes de organismos internacionales cooperantes, es destinado a lo que propiamente es la implementación, es decir, la ejecución de planes y acciones propias de la gestión del ambiente.

La situación de los países del área no presenta situaciones extraordinarias o fuera de consideración, de forma que los elementos homogeneizantes privan sobre las cualidades distintivas que pudieran tener; el mapa, podría decirse, pinta de un mismo tono, con algunas diferencias de luz o enfoque. Estos rasgos comunes dan cuenta de una situación en la que, aparte de la dualidad mencionada, se aprecia un escasa participación del tema ambiental en los presupuestos nacionales de cada país, en donde, incluso, aún considerando el aporte de los cooperantes no se alcanza a representar cifras significativas, utilizando el producto interno bruto como punto de referencia.

Esta dualidad supone, entonces, la existencia de un riesgo ambiental de financiamiento, en el tanto se tienda a perpetuar la dualidad en la estructura de la base financiera de la gestión ambiental en la forma descrita. La dependencia de recursos externos para soportar las acciones que supone la implementación de la gestión ambiental, representa un punto de vulnerabilidad, ya que los recursos provenientes de la cooperación internacional no son permanentes e infinitos.

A la vulnerabilidad originada en la dicotomía conceptual entre la administración y la implementación de la gestión ambiental, debe agregarse la manifestación de la vulnerabilidad financiera, merced a la manifestación del riesgo ambiental de financiamiento. Por lo tanto, ha de considerarse la necesidad de la puesta en marcha de un plan de acción que permita la gestación de actividades de gestión ambiental autosostenibles y el establecimiento de fuentes alternativas de recursos (fuentes propias, diversificación de la cartera de cooperantes, por

ejemplo); no obstante, la viabilidad de esta suerte de actividades sugiere el análisis de las condiciones idóneas para la obtención del éxito.

El análisis de estas consideraciones de éxito establece la existencia de un tercer elemento o componente del análisis de vulnerabilidades: la conciencia social sobre el tema ambiental. Esta, aunque mencionada acá en forma ulterior y de manera casi tangencial, viene a ser la génesis de la problemática hallada al término de esta investigación: la piedra capital que sostiene la plataforma financiera de la gestión ambiental, pues el nivel de compromiso social con este tema viene a ser el elemento que incline la balanza en una u otra dirección del desarrollo de las posibles soluciones que puedan plantearse.

En una sociedad con un alto nivel de conciencia social sobre el tema ambiental será fácil implementar mecanismos de compensación por contaminación, establecer mecanismos de control de sobreexplotación de los recursos no renovables y sistemas de producción más limpia, ver los gastos en estudios de impacto ambiental como una inversión necesaria y no como un gasto no redituable, etc.

Por otro lado, en una sociedad con un escaso nivel de conciencia social hallaremos dificultades para emprender cualquiera de las acciones mencionadas, pues será necesario que aquellos que toman decisiones vean en tales acciones beneficios de corto plazo (cuando no personales, incluso) para asumir el costo de un emprendimiento ambiental.

En este *trade off* que supone la competencia en la definición de un plan de acción en términos de la gestión ambiental, el factor determinante vendrá a ser el establecimiento de mecanismos “creadores de conciencia”, entre los cuales, la educación viene a ser uno de los más potentes, razón por la cual debe considerarse, independientemente del vehículo financiero empleado (un fondo común, una administración coordinada, un conjunto de aportes espontáneos de cooperación internacional, etc.) debe concebirse como una condición sine qua non de cualquier emprendimiento ambiental, el condicionamiento cruzado de un componente educativo dirigido a las partes afectadas.

Dentro del espectro considerado, el diagnóstico obtenido demuestra que es este, quizá, el verdadero talón de Aquiles de la gestión ambiental: **la escasa conciencia social sobre el tema ambiental**, gestado en una mala formación educativa en cuanto a la responsabilidad (social e individual) con el ambiente, y que se evidencia en consecuencias como la dificultad en cuanto al tema de la implementación efectiva de políticas ambientales (governabilidad), escaso apoyo gubernamental (más allá del compromisos político o formal) y la vulnerabilidad de la plataforma financiera, al generar una dependencia de la cooperación internacional como la respuesta a las necesidades de recursos para la implementación de acciones de gestión del medio ambiente.

8 Un corolario

Al término de esta investigación es conveniente mencionar algunas consideraciones finales.

En primer término, una de los puntos que más llamó la atención con respecto al proceso de investigación fue la dificultad para obtener los datos necesarios para servir de base para el análisis. No se encontraron, en la mayoría de los casos, bases de datos sistematizadas, pues muchos de los datos se administran en hojas electrónicas de cálculo y no por medio de una aplicación informática específica, de manera que no existe un sistema de información sistematizado.

Los datos son administrados por diferentes personas en una misma dependencia y con distintos criterios; en algunos casos se siguen métodos de flujos de caja, en otros los datos se han presentado con base en lo devengado, presupuestado o ejecutado, lo que hace difícil la comparación de los resultados, los cuales deben verse con fines ilustrativos, más que como una información resolutive.

Desde esta perspectiva, las cifras que se ofrecen, en particular las referentes a la cooperación internacional, han de parecer subestimadas, pues no se cuenta con un registro preciso del monto y no toda la cooperación internacional es canalizada por medios oficiales, existe un mundo muy fragmentado de fundaciones, asociaciones y otro tipo de organizaciones no-gubernamentales que reciben recursos en forma directa para ser aplicados a programas de gestión ambiental que no se encuentran consideradas.

Lo anterior sugiere, a manera de coda de esta investigación, la necesidad de conjuntar criterios de conformación de las bases de datos y, dado que el medio ambiente y la naturaleza no reconocen fronteras políticas o culturales, el problema ambiental debe ser asumido de forma regional. Entre los puntos que deben ser incluidos en la agenda de trabajo sobre el tema ambiental, debería estar la integración de bases de datos compatibles sobre las estadísticas de índole ambiental para la región.

Referencias bibliográficas

- Alpizar Marín, M^a Lorena. (1999). *La institucionalidad para la gestión del riesgo en Guatemala, América Central*. Material de Trabajo. CEPAL: Naciones Unidas.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). *Proyecto de Ley: Acuerdo entre los Gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos de América sobre Cooperación Ambiental*. Expediente N° 16.279. Departamento de Servicios Parlamentarios. Mimeo.
- Barahona, Juan Carlos, Doryan, Eduardo, Larraín, Felipe y Sachs, Jeffrey. (1999). *Enfrentando los Desastres Naturales. El Huracán Mitch en Centroamérica*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Consejo Empresarial Salvadoreño para el Desarrollo Sostenible, CEDES y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (2007). *Gobernabilidad ambiental para el desarrollo sostenible de El Salvador*.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP. (2007). *Informe Proyecto Biosfera Maya*. Guatemala.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP. (1999). *Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas*. Guatemala. Noviembre.
- Gimaráes, Robert. (2001). La sostenibilidad del desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo 2002: Éramos felices y no sabíamos. *Ambiente y Sociedad*. Año IV, número 9, segundo semestre 2001.
- Matarrita Venegas, Rodrigo. (2002a). *Instrumentos Financieros para Respaldo a una Política Ambiental*. Estudio realizado para Recursos Naturales Tropicales, dentro del marco de una consultoría para FONAFIFO. Fue presentado en la Conferencia Regional de ACI, en Asunción, Paraguay. 1.º de Oct. de 2002. Documento RMV-2002-02. en www.capitales.com/educacion.html
- Matarrita Venegas, Rodrigo. (2002b). *La supervisión en las cooperativas: una manifestación de la conciencia social*. Trabajo presentado en el marco del seminario organizado como celebración del 35.º Aniversario de COOPEUCH, en Santiago de Chile, el 6 de noviembre de 2002. Documento RMV 2002-03 en www.capitales.com/educacion.html
- Matarrita Venegas, Rodrigo. (2004). *Participación de Organismos Financieros en Proyectos con Orientación hacia Tecnologías de Producción más Limpia*. Elaborado para el Primer Congreso de Empresas en Producción más Limpia. Ciudad de Panamá, Panamá. Noviembre del 2004. Documento RMV-2004-03, en www.capitales.com/educacion.html
- Matarrita Venegas, Rodrigo (2004b). *Consideraciones sobre el Riesgo en las Inversiones Financieras*. Documento RMV-2004-01, en www.capitales.com/educacion.html
- Matarrita Venegas, Rodrigo. (2005). *Regulación, Fiscalización y Supervisión de los Mercados Financieros*. Documento RMV-2005-01, en www.capitales.com/educacion.html
- Matarrita Venegas, Rodrigo. (2006). Costos de los Estudios de Impacto Ambiental: ¿una barrera competitiva? *Evaluación del Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie. Tomo 6*. Una publicación del Proyecto Evaluación del Impacto Ambiental en Centroamérica: Una herramienta para el Desarrollo Sostenible (CCAD-UICN-Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional). San Salvador, El Salvador.
- Matarrita Venegas, Rodrigo. (2007). La Supervisión Financiera como un Equilibrio Perfecto en Subjuegos. *Revista Iberoamericana de Mercados de Valores. Revista Cuatrimestral. Julio 2007*. Madrid, España.
- Moneda. Periódico Financiero de Centroamérica. Varios números. Guatemala. Guatemala.
- República de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerios del Ambiente y Energía. Gobierno de Costa Rica. (1996). *Plan Nacional de Política Ambiental*. Mimeo. Diciembre. San José, Costa Rica.
- República de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. (2006). *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2007*. En www.minfin.gob.gt
- República de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. (2007). *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Plan Multianual 2008-2010*. En www.minfin.gob.gt

- República de Guatemala. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2007). *Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos. Acuerdo Gubernativo 63-2007*. Marzo. En www.marn.gob.gt
- República de Nicaragua. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). (2007). *III Informe Geo del Estado del Ambiente de Nicaragua, 2003-2006*. Julio. En www.marena.gob.ni
- Rodríguez-Becerra, Guillermo y Wilk, David (editor). (2002). *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.
- Odio, Elizabeth. (2000a). Pago de Servicios Ambientales. *El Financiero* 14-20 agosto del 2000. Pág. 8.
- Odio, Elizabeth. (2000b). Reglamentarían venta de oxígeno. *El Financiero* 13-19 de noviembre del 2000. Pág. 34.
- Rosenthal, Pert. (1998). Los desafíos de la globalización en Centroamérica. *Revista de la CEPAL*. Número extraordinario 1998.
- Schatán, Claudia. (2000). *Desarrollo Económico y Medio Ambiente*. Oficina de Desarrollo Regional y Sostenible para América Latina y el Caribe (LAC) de la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos y la Unión Europea. CA 2020-Documento de Trabajo •# 7.
- SERNA. (2007). *Resumen Ejecutivo*. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). Tegucigalpa, Honduras.
- SERNA. (2008). *Informe 2007 de la Unidad de Cooperación Externa y Movilización de Recursos*. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de la República de Honduras. Tegucigalpa.
- SERNA/GTZ. (2007). *Incidencia de la Cooperación Internacional en la Temática Ambiental*. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) y Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). Tegucigalpa, Honduras, 15 de mayo de 2007.

Páginas electrónicas consultadas

www.sefin.gob.hn	
www.bch.hn	Banco Central de Honduras
www.bcr.gob.sv	Banco Central de Reserva de El Salvador
www.anam.gob.pa	Autoridad Nacional de Medio Ambiente de la República de Panamá
www.serna.gob.hn	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de la República de Honduras
www.mef.gob.pa	Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá
www.marn.gob.sv	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de la República de El Salvador
www.marn.gob.gt	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de la República de Guatemala
www.foguama.org	Fondo Guatemala
www.minfin.gob.gt	Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala
www.marena.gob.ni	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de la República de Nicaragua
www.americaeconomia.com	América Economía. Página de información económica
www.hacienda.gob.ni	Ministerio de Hacienda de la República de Nicaragua
www.bcn.gob.ni	Banco Central de Nicaragua
www.hacienda.go.cr	Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica
www.bccr.fi.cr	Banco Central de Costa Rica
www.econamerica.cl	
www.ecoestrategia.com	
www.catie.ac.cr	
www.redesma.org	
www.cooperantes.gob.hn	
www.segeplan.gob.gt	
www.sia.marn.gob.gt	
www.cendeci.marn.gob.gt	
http://es.enr.com/	

Anexo 1. Perfil del Proyecto

Creación de una plataforma financiera sostenible para la gestión ambiental en Centroamérica

A.1.1 Presentación

En este documento se parte de la separación conceptual y metodológica entre lo que se denominará la “administración” de lo que se definirá como la “implementación” de la gestión ambiental.

El primero de estos conceptos hace referencia a la participación de los gobiernos de los países del área, en términos de la constitución de una infraestructura administrativa que posibilita el establecimiento de políticas y lineamientos en materia ambiental, supervisa, fiscaliza y autoriza a los distintos participantes en la temática ambiental dentro del país, lo que podría concebirse como la parte política o el “compromiso formal” de las autoridades del medio ambiente.

El segundo de los conceptos hace referencia a la ejecución de los planes de acción que corresponden a la implementación de la gestión propiamente dicha y que representan una “conciencia moralmente” comprometida con el medio ambiente.

Esta separación temática es útil para comprender la dinámica de la conformación de la base financiera de la gestión ambiental en Centroamérica. La parte “política”, que corresponde a la “administración” de la gestión ambiental, es sufragada con recursos de los erarios públicos de cada país; no obstante, lo que corresponde a la “implementación” es sostenido con recursos de cooperación internacional, por medio de distintos planes, programas y formas asociativas, siguiendo un esquema cargado de buena voluntad, pero carente, las más de las veces, de planificación y congruencia con las prioridades de cada sociedad.

Esta marcada dependencia de los recursos externos para el sustento de la implementación de la gestión ambiental en nuestros países, refleja una situación de clara vulnerabilidad financiera, si se considera que los recursos provenientes de la cooperación internacional no son ilimitados y permanentes, lo que ubica a las sociedades del área en un modelo no sostenible de financiamiento de la gestión ambiental, más allá del mero compromiso formal que ha sido la parte asumida por los gobiernos de los distintos países. Esta situación se enmarca en lo que podría definirse como un “riesgo de financiamiento”, pues no se tiene asegurado el plazo de este, ni la permanencia, ni la magnitud y condiciones de la cooperación financiera internacional²⁵.

Desde esta perspectiva, se hace necesario el establecimiento de un plan de acción que sugiera la incorporación de componentes de sostenibilidad en el modelo que conforma la base financiera de

²⁵ Particularmente, debería pensarse en este como un riesgo ambiental más, como la contaminación o la sobreexplotación de los recursos no renovables; sería, técnicamente hablando, un “riesgo ambiental de financiamiento”.

la gestión ambiental en el área, como una forma de paliar la vulnerabilidad referida y de asegurar formas alternativas de patrocinio financiero a los planes de implementación definidos como prioridades específicas de cada país en materia de gestión ambiental.

A.1.2 Planteamiento del problema y objetivos

2.1 Planteamiento del problema

El problema que pretende resolver el proyecto planteado es mitigar la vulnerabilidad financiera de la gestión ambiental en Centroamérica, en un horizonte de mediano y largo plazos.

2.2 Objetivo general

El objetivo general es la conformación de un plan de acción que permita establecer mecanismos alternativos de incremento de la eficiencia en la actual forma de administración financiera de los recursos provenientes de la cooperación internacional, de manera que se mitigue la actual vulnerabilidad y dependencia de tales recursos para la implementación de la gestión ambiental, mediante proyectos alternativos que permitan constituir una base financiera sostenible y estable de la gestión ambiental en Centroamérica, en el mediano y largo plazos.

2.3 Marco de referencia

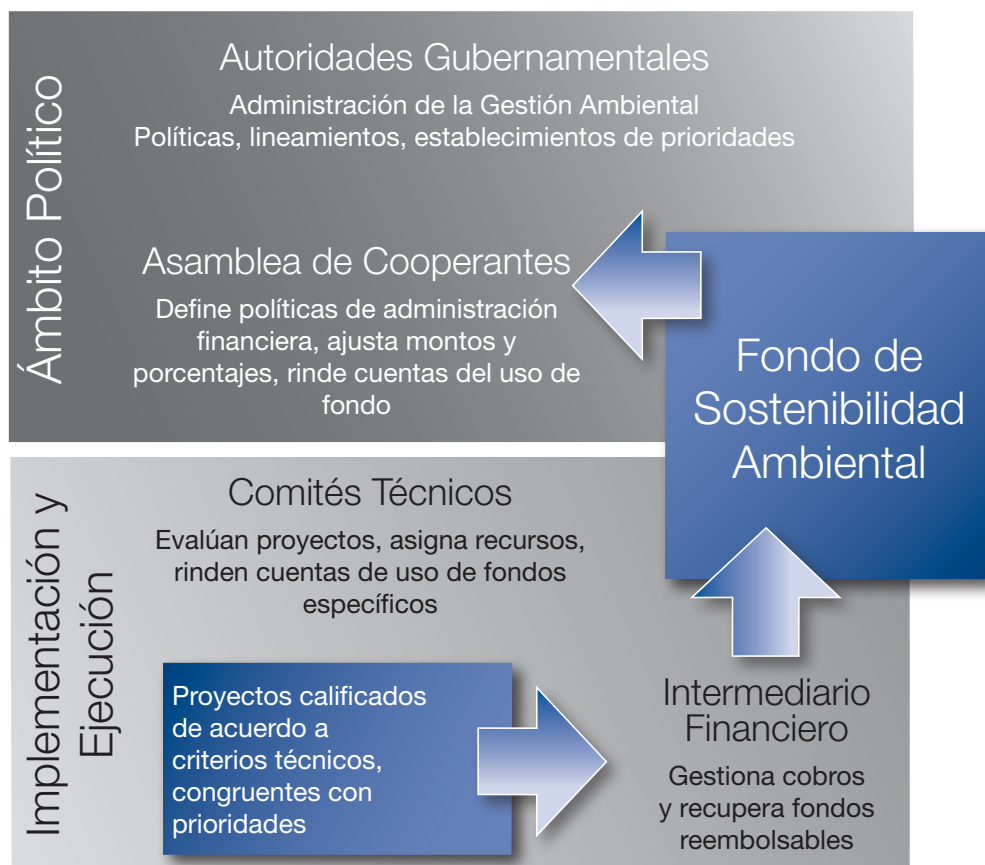
El concepto de eficiencia técnica se refiere a una implícita condición óptima. Se trata de cómo elevar el nivel de la rentabilidad de un proyecto, dados unos recursos escasos o, de cómo minimizar el monto necesario de inversión para obtener un producto esperado. La condición intrínseca de optimización hace que la eficiencia lleve, en forma implícita, a consideraciones de orden técnico, en las que se establece una necesaria manera de medir, calibrar o evaluar distintas opciones alternativas para el uso de los recursos, con el propósito de poder comparar y elegir aquellas que serán consideradas con la adecuada capacidad para acercarse al objetivo deseado.

Esto lleva a establecer, en términos de la eficiencia buscada, al menos dos componentes básicos: **a.** un método de evaluación y comparación y, **b.** una forma de ordenamiento o jerarquización de las distintas opciones de inversión.

Establecidos estos componentes, sería entonces también necesario que se generasen economías de escala en cuanto a la administración de los recursos. Para ello, la posibilidad de concreción de un centro de acopio viene a ser la figura que permitiría generar las economías de escala y de integración vertical de procesos, para evitar lo oneroso de distintas estructuras administrativas participando de acciones yuxtapuestas (como ocurre en la actualidad), en las que se incurre en reiteración, duplicidad e incongruencia en el establecimiento de prioridades entre los lineamientos de política y la implementación de las acciones.

Para que el modelo de una central de acopio de recursos financieros pudiera adquirir la sinergia apropiada para realzar las eventuales economías de escala y de integración vertical, deben darse condiciones de gobernabilidad corporativa y representación de los distintos participantes y partes afectadas en el proceso de toma de decisiones. Estos requerimientos podrían lograrse por medio del establecimiento de la delimitación de objetivos específicos, administrando “partes” de la gestión, a través de límites cuantitativos asignados a áreas predeterminadas y mediante la rendición de responsabilidades en forma periódica y pública, combinando de esta manera los elementos de orden técnico y político en forma congruente, lo que podría ilustrarse de la siguiente forma:

Figura A.1 Marco de Referencia



Como un componente adicional está el hecho del “estado de la conciencia ambiental”; este elemento de carácter idiosincrásico de cada país viene a ser un elemento decisivo de la facilidad en cuanto a la implementación de la gestión ambiental y, por tanto, determinante de cuán gravoso podría ser para la sociedad la administración de tal gestión ambiental.

2.4 Objetivos específicos

Considerados los elementos anteriores, es posible definir los siguientes puntos como objetivos específicos del plan de acción que deberá ser conformado:

- a. Realizar un estudio de diagnóstico sobre la situación actual de la base financiera de la gestión ambiental en Centroamérica, que permita determinar actividades ambientales vulnerables o en “riesgo de financiamiento”.
- b. Proponer la conformación de un mecanismo financiero de acopio y administración centralizada, como modelo financiero de administración de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Para los fines de presentación del perfil, este mecanismo se denominará “**Fondo Sostenible de Gestión Ambiental**”(FOSGA), y deberá considerar al menos los siguientes componentes:
 - b.1 Conformación de una asamblea de cooperantes (en adelante **Asamblea**) como ente de máxima jerarquía en la administración de los recursos provenientes de la cooperación internacional, que defina las normas y procedimientos para la canalización de los recursos, y que, en coordinación con las autoridades correspondientes, establezca montos y porcentajes de financiamiento para las distintas actividades de gestión ambiental consideradas, de acuerdo con los objetivos y prioridades de los lineamientos y de las políticas ambientales de cada

país, siendo estos límites cuantitativos de asignación una información relevante y ampliamente difundida. Asimismo, la Asamblea tendrá la tarea de definir las políticas de captación y acrecentamiento del FOSGA, y definir la administración de inversiones financieras que este tenga.

- b.2 Establecimiento de comités técnicos (en adelante **comités**) de toma de decisión que, contando con representantes de las autoridades respectivas, de los organismos cooperantes, de distintos sectores de la sociedad civil (sectores empresariales, comerciales, industriales, gobiernos locales, partes afectadas), definan la viabilidad de la ejecución de los proyectos por ser evaluados a la luz de los criterios técnicos establecidos.

Los comités serán los encargados de administrar los fondos para fines específicos, a manera de “líneas de acción”; por ejemplo: protección de cuencas hidrológicas, preservación de parques nacionales, programas de desertificación, administración de desechos sólidos, etc.

- b.3 Definición de planes de acción con respecto a la obtención de recursos de cooperantes a corto plazo (1 año), mediano plazo (planes quinquenales) y largo plazo (10, 15 o 20 años), en los cuales se promuevan la racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos con el propósito de ampliar el número de cooperantes y los montos que serán administrados por el FOSGA, de manera que se mitigue la vulnerabilidad y dependencia financiera del fondo.

- b.4 Establecimiento de un mecanismo de rendición pública de responsabilidades en forma anual: los comités ante la Asamblea y la Asamblea ante las autoridades gubernamentales respectivas, dando cuenta del uso de los recursos y de los objetivos específicos que fueron propuestos y cubiertos por su respectiva gestión.

- c. Realizar un análisis del entorno y de la viabilidad legal de la implementación de las estructuras administrativas propuestas.
- d. Establecer un mecanismo de calificación que comprenda los distintos componentes de un proyecto ambiental.

Para el establecimiento de este mecanismo de evaluación han de tomarse en cuenta elementos tales como el aspecto financiero, el componente educativo, la valoración social, la valoración económica del medio ambiente, el apoyo de la comunidad civil y de los gobiernos locales respectivos. De esta manera, la valoración provendrá de un proceso integral de todos los elementos que intervienen en un determinado proyecto ambiental, para que de esta manera puedan asignarse recursos a aquellos que previamente hayan calificado como los idóneos de acuerdo con sus componentes y a las directrices de política ambiental definidas como prioritarias.

- e. Establecer un mecanismo de gestión y recuperación de aquellos recursos reembolsables, por medio de uno o varios intermediarios financieros con suficiente experiencia en este tipo de operaciones, de manera que por contratación, de mandatos o fideicomisos se establezcan las formas y modos apropiados y convenientes para dar sustentabilidad a los fondos reembolsables que sean administrados por el fondo de acopio común.
- f. Establecer un mecanismo de condicionamiento en la ejecución de los proyectos, que comprenda la participación de los gobiernos locales.

Este objetivo se refiere al apropiamiento de los proyectos ambientales en su zona de afectación por parte de los gobiernos locales, como un mecanismo mediante el cual se puede lograr una mayor efectividad del incremento en el capital humano con conciencia ambiental, a la vez que se transparenta el proceso de selección de los proyectos y la participación ciudadana.

- g. Establecer en cada proyecto un componente de extensión educativa en materia ambiental, tanto para los participantes directos, como para las partes afectadas. Al igual que en el caso anterior, se procura con esto acceder a una dinámica de “alfabetización” ambiental que procure, en última instancia, elevar el nivel de compromiso y conciencia ambiental de

la población civil, con el fin de que esto permita incrementar el porcentaje de los recursos destinado a la implementación, bajo la hipótesis de que sociedades más “ambientalmente conscientes” requerirían una menor labor de carácter administrativo.

A.1.3 Acciones y evaluación de objetivos

Los objetivos generales y específicos planteados permiten establecer un ordenamiento de posibles acciones por emprender y los respectivos mecanismos de calificación de éxito, tal como se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro A.1.1
Acciones y evaluación de objetivos

Objetivo	Acciones	Instrumento de evaluación de condición de éxito
a. Realizar el diagnóstico.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de consultoría. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de resultados e informe final.
b. Elaborar la propuesta organizacional del FOSGA, Asamblea de Cooperantes y comités técnicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la situación organizativa actual por país. • Elaboración de la propuesta de la estructura organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización del estudio correspondiente y elaboración del plan de acción de propuestas organizativas. • Realización de seminarios de consulta entre cooperantes y presentación de propuesta organizativa. • Manual de procedimiento para la asignación de recursos del FOSGA. • Políticas de inversión financiera de recursos del FOSGA. • Plan de acción para el financiamiento del FOSGA a corto, mediano y largo plazos.
c. Realizar el análisis de viabilidad legal.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de consultoría. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de resultados e informe final.
d. Establecer un mecanismo de calificación.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de consultoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de políticas de evaluación de proyectos ambientales. • Establecimiento de áreas de interés e indicadores de evaluación.
e. Establecer un mecanismo de gestión y cobro.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de uno o varios intermediarios financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de pautas para la gestión y cobro de fondos reembolsables. • Definición de términos del contrato y establecimiento de comisiones de éxito en virtud del porcentaje de recuperación.
f. Establecer un mecanismo de condicionamiento de participación de gobiernos locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un manual de procedimientos que incluya las formas y modos de participación de los gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de los gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones y ejecución de los proyectos ambientales de su zona de afectación.
g. Establecer el componente educativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de procedimientos de educación ambiental formal, no formal e informal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de manuales de educación ambiental para entidades de educación primaria, secundaria, universitaria y empresarial.

Anexo 2

Experiencia costarricense en financiamiento privado de la gestión ambiental

Costa Rica es uno de los pioneros en cuanto a la “venta de oxígeno”²⁶. En la actualidad se han suscrito siete acuerdos con Estados Unidos, de los cuales tres relacionados con energía están en ejecución; en el sector forestal ya se realizó un proyecto y dos más se encuentran en ejecución. Estos proyectos le han permitido al país convertir a Centroamérica en la primera región en emitir certificados como prueba específica de la cantidad de emisiones capturadas en proyectos de emisión conjunta (Gitli, et al., 2000).

Se debe mencionar, en forma particular, el convenio con los Países Bajos, que prevé la reducción de emisiones de metano en el tratamiento de aguas residuales en cuatro beneficios de café y un acuerdo con la Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo (EARTH). En la medida en que se logren estos objetivos provenientes de la inversión de la Municipalidad de Rotterdam, esta recibirá de parte de nuestro país Créditos Certificados Comerciables (CTO).

En 1994, la Asamblea Legislativa aprobó el acuerdo UNFCCC y en mayo de 1991 se ratificó la adhesión de Costa Rica al Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono. Además, en febrero de 1996 se aprobó la Ley Forestal que incorpora el concepto de compensación a los propietarios por los servicios ambientales. Es justamente este el marco que da sustento legal al establecimiento del Fondo Específico Nacional para la Conservación y el Desarrollo de Sumideros y Depósitos de Gases de Efecto Invernadero. Este fondo se encargará de manejar los recursos de inversión de capital que aporten los socios extranjeros en proyectos de instrumentalización conjunta, pudiendo, incluso, crear títulos para la comercialización de estas inversiones por medio de los Créditos Certificados Comerciables (CTO: *Certified Tradeable Offsets*).

En 1995 se creó la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC), que se encarga de evaluar los proyectos y presentarlos al Ministerio de Ambiente y Energía para su aprobación y es la entidad que ha emitido Certificados Transferibles de Emisiones de Carbono, los cuales se han tratado de vender en el mercado de valores de la Chicago Board of Trade, desde mayo de 1998.

Recientemente se obtuvo aprobación por parte del Banco Mundial de un acuerdo de préstamo por US\$32.6 millones, el cual debe ser aceptado por la Asamblea Legislativa y una vez ratificado, se contará además con una donación de US\$8 millones del Fondo de Facilidad Ambiental Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Estos recursos serán empleados para el Pago de Servicios Ambientales (PSA). Asimismo, están por concretarse negociaciones entre Costa Rica y Alemania, mediante las cuales la KFW hará una donación de 20 millones de marcos (unos US\$10 millones) que serán dedicados a la conservación de bosques²⁷.

²⁶ Tomado de Matarrita (2002 a).

²⁷ Véase Odio, Elizabeth. (2000a). Pago de Servicios Ambientales. *El Financiero* 14-20, agosto del 2000. Página 8.

Cuadro A.2.4

Costa Rica: actividades instrumentadas conjuntamente en Costa Rica durante la fase piloto.

Proyecto	Tipo	Estado del Proyecto (a junio de 1999)	Monto (en millones de dólares)
Sector energía			
1. Plantas eólicas	Eólico	En operación ¹	30.4
2. Aeroenergía	Eólico	En operación	8.8
3. Doña Julia	Energía hidroeléctrica	En operación	27.0
4. Tierras Morenas	Eólico	En instrumentalización ²	27.0
Sector forestal			
5. Ecoland	Conservación	Ejecutado ³	1.0
6. CNFL Costa Rica-Noruega. Proyecto PFP	Conservación, reforestación y regeneración	Instrumentado	2.0
7. Klinki	Regeneración	En operación	3.8
8. PAP ⁴	Conservación y regeneración	En operación	150.0
9. EARTH ⁵	Reforestación	En instrumentalización	0.3
Sector forestal			
10. ICAFE/BTG	Tratamiento de aguas	En ejecución	0.9

Tomado de Gitli, et al., 2000.

Notas:

¹ En operación: el proyecto se encuentra ya en su etapa de producción.

² En instrumentalización: el proyecto se encuentra en etapa de construcción de infraestructura y aún no produce.

³ Ejecutado: todas las actividades asociadas al proyecto ya fueron realizadas.

⁴ El Proyecto de Áreas Protegidas (PAP) incluye los proyectos que antes se denominaban Carfix y Biodiversifx. Este proyecto se financiará con la venta a nivel internacional de CTO.

⁵ Este proyecto no se había comunicado a la UNFCCC en junio de 1999, ya que es un acuerdo de julio de 1999, pero sí se considera de instrumentalización conjunta por la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC).

Sin embargo, pesa una gran limitación para la implementación y puesta en marcha de la creación y negociación de los CTO y es la escasa reglamentación que existe la que impide la creación de un verdadero mercado de CTO, al punto de que como lo señalara Odio (2000b), "...si en este momento alguien comprara a Costa Rica un certificado [de carbono], la persona que lo adquiere lo único que estaría haciendo es una donación al país para proyectos ambientales..."²⁸.

²⁸ Odio, Elizabeth. (2000b). Reglamentarían venta de oxígeno. *El Financiero* 13-19 de noviembre del 2000. Página 34.



**Unión Internacional
para la Conservación de la Naturaleza (UICN)**

Oficina Regional para Mesoamérica
Apdo. Postal 146-2150
Moravia, San José,
Costa Rica
Tel: (506) 2241-0101
Fax: (506) 2240-9934
E-mail: mesoamerica@iucn.org
www.iucn.org/mesoamerica

