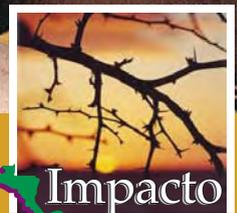


**Evaluación
de Impacto
Ambiental para
Centroamérica**

La Serie
Tomo 5

**Desarrollo
Económico
y Evaluación
de Impacto
Ambiental**



**Impacto
Ambiental**

Proyecto de Evaluación
de Impacto Ambiental en Centroamérica
UICN-CAAD-Gobierno de Holanda



Desarrollo Económico y Evaluación de Impacto Ambiental



Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica

La Serie
Tomo 5

UICN
Unión Mundial para la Naturaleza



Ministerio de
Asuntos Exteriores
de los Países Bajos


CCAD


Impacto
Ambiental
Proyecto de Evaluación
de Impacto Ambiental en Centroamérica
UICN-CCAD-Gobierno de Holanda

333.721.4

A283d

Aguilar Rojas, Grethel

Desarrollo económico y evaluación de impacto ambiental / Grethel Aguilar Rojas, Julián Orozco Badilla, Rafael Sánchez Meza. - San José, C.R.: UICN, 2003.

64 p. - 20 x 25 cm. - (Serie sobre Evaluación de Impacto Ambiental : EIA en Centroamérica no. 5)

ISBN 9968-943-80-1

1. Ambiente. 2. Desarrollo económico. 3. Impacto Ambiental. 4. Evaluación de Impacto Ambiental. 5. Sostenibilidad. 6. Gestión Ambiental. I. Orozco Badilla, Julián. II. Sánchez Meza, Rafael. III. Título. IV. Serie.

Producción y Edición:

Unidad de Comunicación de la UICN-Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica.

Tel: (506) 241-0101 • **Fax:** (506) 240-9934

Apdo postal: 146-2150 Moravia, Costa Rica.

www.eia-centroamerica.org

www.iucn.org/places/orma

Artículos por:

Julián Orozco Badilla.

Grethel Aguilar Rojas.

Rafael Sánchez Meza.

Diseño y Diagramación:

IntergraphicDESIGNS S.A

Foto de portada:

Juan Pablo Moreira/ FFI/ BM/ CCAD



Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 4 |
| Centroamérica: Equilibrista entre comercio y ambiente | 5 |
| CAFTA El tema ambiental en la negociación de un trabajo de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos | 21 |
| Plan Puebla Panamá. Un reto para la sostenibilidad | 35 |
| Participación Pública y Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica | 45 |
| Participación Pública: La cara humana de la Evaluación de Impacto Ambiental | 57 |

Introducción

Hoy, que sabemos que un desarrollo sin sostenibilidad no es una opción, que conocemos la estrecha relación entre la accesibilidad a los recursos naturales y la generación de riqueza y que la participación de la sociedad en la planificación del modelo de desarrollo es el camino más cercano para lograr la equidad; somos conscientes también de que la sociedad centroamericana busca la fórmula para alcanzar su progreso. Este desarrollo, ineludiblemente, debe apuntar a conservar el equilibrio social y ambiental de la región.

Brindarle a los pueblos la seguridad de que las inversiones no impactarán negativamente el ambiente del que dependen y en el que se desarrollan y que las políticas económicas contemplen la necesidad de utilizar sosteniblemente y eficientemente los recursos naturales, es uno de los retos más trascendentales de la comunidad centroamericana.

El proyecto de Fortalecimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica que cuenta con el apoyo técnico de la UICN-Unión Mundial para la Naturaleza y el respaldo político de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), revela por medio de esta publicación los esfuerzos encabezados por las autoridades ambientales ligadas a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) así como sus principales desafíos.

En su tomo quinto, con un nuevo diseño, la revista de Evaluación de Impacto Ambiental alcanza a describir

las circunstancias con que convive la EIA en Centroamérica y se interpreta la necesidad de los países del istmo de dirigir sus acciones en torno a este tema.

Manuales técnicos, códigos de buenas prácticas, lineamientos estratégicos y la incorporación de mejores y más eficientes procedimientos, son la huella que ha dejado este proyecto que va en búsqueda de integrar y armonizar los procesos de EIA en momentos de cambios económicos políticos y sociales en el contexto internacional e intraregional.

El documento señala el valor de las EIA dentro de la toma de decisiones políticas para el desarrollo, así como la necesidad de una mayor inclusión de la sociedad civil en este proceso como un medio de superar sus debilidades: insuficientes recursos, limitaciones en el monitoreo, extensos periodos de evaluación, incumplimiento de los desarrolladores y el desconocimiento en el tema.

Solo con la comprensión de la importancia de la Evaluación de Impacto Ambiental tanto a nivel comunitario como institucional y gubernamental se logrará fortalecer a las autoridades ambientales y continuar con el proceso de avance que han venido experimentando desde el inicio del proyecto.

Ing. Mauricio Castro Salazar

Secretario Ejecutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

Dr. Enrique Lahmann Zeledón

Director Regional de la UICN Mesoamérica



Centroamérica: Equilibrista entre comercio y ambiente

“Si estamos promoviendo inversión debemos asegurarnos que no exista dumping ambiental”

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) está avanzando pero hay que corregir fallas.

Cooperación ambiental en el marco del CAFTA se parecería a la alcanzada en el TLC Chile-USA.

Centroamérica asimila un equilibrista que necesita encontrar balance entre su progreso económico y la conservación del ambiente, su reto es cruzar una cuerda floja que se torna más estable al consolidar sus procesos de EIA y más inestable si no lo hace .

Cuando se habla de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Centroamérica es una región que se encuentra luchando por formar un cuerpo funcional, una unidad compuesta no de sistemas absolutamente estandarizados sino diferenciados y que funcionen en armonía e interrelacionadamente.

Para correr eficientemente, tan necesaria es una pierna derecha como una izquierda; pero siendo ambas diferentes, necesitan parámetros de similitud. Si una es más larga que la otra, probablemente se pueda ingresar a la competencia, pero sin duda, en una posición de desventaja, y cuando la carrera pone en riesgo los recursos naturales de la región, la apuesta se hace demasiado fuerte como para jugarse la oportunidad de entrar perdiendo.

Cuando el presidente norteamericano George Bush anunció ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 16 de enero del 2002 que Estados Unidos exploraría la posibilidad de un tratado de libre comercio con Centroamérica y reiterara esta posición el 24 de marzo del mismo año durante una reunión que sostuvo con los presidentes centroamericanos en San Salvador, las cúpulas de la economía y la industria del istmo en cada país comenzaron a dictar nombres y lugares en las mesas de negociación para formalizar un documento comercial que venían ansiando desde la administración Clinton y que fue bautizado con el nombre de Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés).

Casi paralelamente, aunque no directamente relacionado a estos sucesos comerciales, el 4 de julio del

2002, los Ministros de Ambiente y recursos Naturales del Istmo, quienes conformaban la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) firmaron "El Plan de Acción Centroamericano de EIA", un documento estratégico que contaría con el apoyo técnico de la UICN y que estaría encargado de trazar el rumbo de las Evaluaciones de Impacto Ambiental hacia una armonización, eficiencia y efectividad de sus procesos en Centroamérica.

Hay entonces dos líneas de diálogo y acción: libre comercio e impacto ambiental. Las dos se intersecan en un punto álgido para el desarrollo de la región: la presión sobre los recursos naturales. El ángulo que forman ambas líneas se llama desarrollo sostenible y Centroamérica tiene una labor trascendental: graduarlo de manera que el istmo no pierda sus recursos naturales de camino.

"Si estamos pensando en ser una sola Centroamérica, un solo bloque, tenemos que armonizar obligatoriamente, si estamos promoviendo inversión, debemos asegurarnos que no exista "dumping ambiental", que las empresas que vengan a nuestra región no se acerquen a un país u otro porque sus regulaciones ambientales son menos fuertes que las de otros, que las empresas que



Mauricio Castro, Secretario de la CCAD indicó que la eficiencia de la EIA depende de su armonización en Centroamérica

vengan a invertir cumplan con requerimientos mínimos generalizados y vengan con producción limpia o amigable con el ambiente”, explicó el Secretario de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), Mauricio Castro.

De acuerdo con esto, el reto actual de la Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica es trazar una línea fuerte y común que guíe a los países por la senda correcta, los expertos vinculados al impacto ambiental, señalan que ya existe una guía, que es el Plan de Acción Centroamericano de EIA, pero también dicen que depende de cada país hacer un esfuerzo por seguirlo y alcanzar sus metas, más ahora, frente a la inversión que traería consigo un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

En referencia al Plan de Acción Centroamericano de EIA, Grethel Aguilar, directora del Proyecto de Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), explica que si no se le brinda el seguimiento que le corresponde, el plan no sobrevivirá y para que se desarrolle armónicamente necesita de mucho trabajo, capacitación técnica y compromiso regional.

De acuerdo con Aguilar, los actuales procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en Centroamérica se han fortalecido en los últimos años, sin embargo, la región todavía no está lista para afrontar la llegada de un tratado de libre comercio. Es necesario hacer un esfuerzo ingente para incluir el componente ambiental dentro del tratado de libre comercio, en el cual se visiona la EIA como una herramienta de prevención del daño ambiental y de ayuda en la toma de decisiones políticas. La región debe actuar en forma conjunta de manera en que se prevean los impactos a nivel nacional y regional (acumulativos) de los proyectos que acarrearía el CAFTA. En caso contrario, Centroamérica corre el peligro de perder su patrimonio ambiental y estar más distantes de un desarrollo sostenible con equidad social.

La apertura de espacios de discusión alrededor de las negociaciones del CAFTA, se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, pasando de un conocimiento casi nulo de las negociaciones comerciales, hacia una etapa más abierta enmarcada en conferencias de prensa, foros y chats relacionados al Tratado de Libre Comercio en los cuales han participado ministros de ambiente de la región en incluso directores de EIA.

La participación del tema ambiental, no ha sido puesta en escena como un asunto de llana oposición, lo que se busca es progreso con responsabilidad ambiental, lo que se discute es la necesidad de establecer mecanismos de valoración económica de los cambios ambientales y averiguar si a fin de cuentas estos cambios van a colaborar con el desarrollo centroamericano.

“Creo que existe la voluntad política de mejorar los sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental y que ha sido expresada en el Convenio para el Fortalecimiento de EIA en Centroamérica, de donde surgió el Plan de Acción Centroamericano de EIA. Por su parte, el Comité Técnico de Impacto Ambiental se ha reactivado en los últimos dos años y pienso que va bien, pero es necesario mantener la ‘llama encendida’. El plan se está efectuando y no se debe detener por lo cual es necesario una mayor inversión.” externó Grethel Aguilar.

Sin embargo aclaró que la efectividad del documento será real en cuanto se cumplan los nueve pasos de que consta la Estrategia Regional de EIA para Centroamérica, que son los lineamientos del Plan de Acción. (Ver recuadro N° 1)

Para el secretario de la CCAD, en lo referente a las negociaciones del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, la voluntad política le ha quedado debiendo al ambiente por temor de que se transforme en una barrera no arancelaria. “Existe una gran preocupación de no entrar en el tratado y eso trae el peligro de dejar vacíos en torno al capítulo ambiental en búsqueda de lograr el objetivo comercial, lo que se traduciría en que no existan límites, y esa es la inquietud del sector ambiental”.

Recuadro N° 1

Los nueve pasos de la Estrategia Regional de EIA en Centroamérica

Desarrollo de una Agenda para la mejora regulatoria y de eficiencia y efectividad de los sistemas de EIA.

Armonización de listados taxativos.

Propuesta de un sistema de procedimientos armonizados de EIA, criterios de valoración ambiental e integración del tema de vulnerabilidad y amenazas naturales.

Estrategia de descentralización y desconcentración del sistema de EIA.

Estrategia para la intensificación y participación de la sociedad civil en los sistemas de EIA.

Agenda para la inserción de los sistemas de EIA en las tareas de planificación y administración ambiental estratégica del desarrollo.

Marco teórico jurídico de EIA y la agenda de armonización regional de la legislación ambiental.

Reactivación y fortalecimiento del Comité Técnico de EIA de Centroamérica.

Financiamiento, asistencia técnica y cooperación internacional.

Fuente: Plan de Acción Centroamericano de EIA

El lado pobre de la EIA en Centroamérica

Los índices de pobreza no desmienten la realidad centroamericana, una región en la que según el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, uno de cada dos centroamericanos no tiene ingresos suficientes para alcanzar un nivel de vida digno y los pobres, que son muchos, continúan con una educación insuficiente, mientras que los recursos naturales

como el agua y el suelo sufren una presión apabullante.

He aquí la importancia de una Evaluación de Impacto Ambiental, que busca no solo el desarrollo sostenible del istmo, sino que la pobreza no se extienda a causa de prácticas que afecten los recursos naturales centroamericanos.

Si bien es cierto, en Centroamérica la creación de instituciones de gestión ambiental en la década de los 90's fue un logro trascendental y que más recientemente la formulación de planes de integración regional ambiental también lo han sido; la realidad pobre de Centroamérica no solo afecta las capas sociales marginales, sino que trastoca a las instituciones u organismos gubernamentales conformados para defender el ambiente y la riqueza natural en la región.

En las dos últimas décadas los gobiernos centroamericanos han ajustado y reestructurado su gasto público para hacer frente a su todavía creciente déficit fiscal. El recorte de presupuesto en las instituciones públicas va aparejado con la insuficiencia de recursos para la ejecución de los proyectos planteados. De acuerdo con el Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, exceptuando este último país, el gasto público esperado y el gasto público observado en la década de los noventa, como porcentaje del producto interno bruto de la región, estuvo muy por debajo de las proyecciones, siendo el caso más radical el de Guatemala, país que por una década no utilizó ni la mitad del gasto público proyectado para ese periodo.

Las autoridades nacionales de EIA en Centroamérica, no han estado exentas de esta tendencia. Señalan que la actual cobertura de las regulaciones ambientales va de un 75% en el mejor de los casos a un 25 % en el peor, la razón para que esto suceda, aducen, es la insuficiencia de recursos. A falta de un mayor control, la EIA se convierte en cualquier cosa: un trámite, un

proceso, una auditoría, menos lo que realmente debería ser... un instrumento que ayude a una mejor toma de decisiones políticas en busca de un desarrollo sostenible y responsable con el ambiente.

Grethel Aguilar de la UICN, señala: "hay una evidente falta de fondos y sin duda existe la necesidad de un mayor fortalecimiento de las oficinas de EIA dentro de los ministerios de ambiente de cada país; falta capacitación, mayor agilidad en los procesos de creación de legislación o de modificación y esto, entre otros medios, se puede lograr al crear procesos claros, inyectando fondos que mejoren la capacidad administrativa, técnica y logística de los Ministerios del Ambiente, con procesos de capacitación dirigidos a la empresa privada y fomentando la participación pública dentro de todo el proceso de evaluación de impacto ambiental".

"Hoy estamos mejor que hace dos años, tenemos planes y vemos su avance; sin embargo es cierto que hay que corregir fallas en la eficiencia del sistema", explicó el Secretario de la CCAD. Para él, la eficiencia de la EIA en Centroamérica depende en un sentido de la armonización de los instrumentos y procesos de gestión, pero también de la capacidad de monitoreo, la transparencia en las funciones y sobre todo una participación pública fortalecida, objetivos en los cuales se está trabajando con fuerza.

Sin embargo, en abril del 2002, representantes de las Autoridades de EIA en Centroamérica, revelaron datos ilustrativos en un artículo denominado "La Situación de los Países", en el cual se señalaron debilidades institucionales en los procesos de EIA de la región.

Hilda Espinoza, directora de Administración de Procesos Ambientales de MARENA, en Nicaragua, escribió en su reporte: "cabe reconocer que la lista taxativa no es exhaustiva, se quedaron algunas actividades por fuera y que no deberían estar porque a estas alturas los impactos son sumamente conocidos". Al respecto el Cuarto Reporte Narrado



En Primer plano, Grettel Aguilar, Directora del Proyecto de Evaluación de Impacto Ambiental de la UICN

del proyecto de Fortalecimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, al 7 de abril del 2003, indicó un primer paso en la corrección de esta deficiencia, que ha sido la adecuación del sistema taxativo a la Ley del Ambiente de Nicaragua.

No obstante, Espinoza señaló otras debilidades importantes en el sistema de EIA nicaragüense como: salarios no acordes con la capacidad y experiencia del personal, insuficiente coordinación entre las direcciones ministeriales e insuficiente apoyo logístico para cumplir con el proceso de EIA como el transporte para realizar las visitas, falta de viáticos, carencia de equipo de trabajo e infraestructura para la atención del público.

Por su parte, en Guatemala, el presupuesto del Ministerio del Ambiente, de donde salen los fondos para la EIA es de aproximadamente 3 millones de dólares para un país con 11 millones de habitantes. Hasta el 2002, el MARN, contaba con 46 personas que trabajaban medio tiempo o menos, quienes eran los encargados de analizar los estudios de impacto ambiental.

Carlos Roberto Morales, director de Gestión Ambiental del MARN, indicó en el artículo sobre la "Situación de los Países", que Guatemala carecía de reglamentos para la ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y que en ese entonces (2001) solo existía un reglamento de aguas residuales, al tiempo que no contaba con términos de referencia para los diferentes proyectos que podrían afectar el ambiente.

No obstante, el Cuarto Reporte Narrado en su diagnóstico a Guatemala, indica importantes progresos para ese país, al cual se le ha apoyado en el Área de Gestión Ambiental al punto que ya se reglamentó el sistema de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y se fortalecieron los instrumentos normativos al tiempo que ya se está realizando el Manual de Procedimientos en EIA, los cuales hacen más efectiva la labor de su respectiva autoridad ambiental.

Honduras, por su parte, cuenta con 15 técnicos en EIA para todo el país. En Costa Rica, la situación no difiere del resto de los países centroamericanos, al menos en relación con los recursos de que dispone. De acuerdo con el Secretario General de la Secretaría Técnica del Ambiente (SETENA), Eduardo Madrigal, al 2002, en esa entidad, del 30% de proyectos que entraron y requerían una evaluación de impacto ambiental, solo se le aplicó el proceso de auditoría y seguimiento a un 5% o 10% de ellos.

En el mismo sentido, en el 2002, el Director Nacional de Evaluación Ambiental y Ordenamiento Territorial en Panamá, Silvano Vergara, señaló que esa entidad en el 2001 había aprobado 601 estudios de impacto ambiental, a los cuales solo se

le había dado seguimiento a 27; de ellos, únicamente 6 estaban cumpliendo a medias lo establecido por sus estudios de impacto ambiental.

Centroamérica vive una situación retardadora en su contexto ambiental, el tema de la falta de recursos es un escollo clave para la ejecución de las tareas de las Autoridades Ambientales, sin embargo, hay una luz en los esfuerzos que se están haciendo por consolidar un sistema de EIA que sea funcional para la región, de manera que todos los países del istmo logren una Evaluación de Impacto Ambiental integrada que mejore la eficiencia en el uso de recursos.

Desde este punto de vista, Grethel Aguilar, apoya la idea de que una armonización en los estándares de EIA en Centroamérica podría ser un contrapeso importante contra las fallas actuales en cada país de la región, de manera que se avance con un sistema mucho más esmerilado. "No es que todos vayamos a tener la misma legislación ambiental, no podemos decir que todos vamos a funcionar igual, pero sí que podemos trabajar sobre una base común.

Esa base común es la necesaria para arrancar con un sistema que elimine las asimetrías, que de una manera u otra vienen afectando los procesos de EIA en Centroamérica. De acuerdo con el Taller de Evaluación Ambiental en Nicaragua, llevado a cabo en agosto del 2001, los problemas de EIA en la región son múltiples.

Entre ellos, se citaron: procesos centralizados, equipo y recursos insuficientes, ciclos tardíos de acción, baja cobertura, tardanza en trámites, no se trasladan los costos de operación, hay recarga de trabajo, registros de consultores sin estandarizar, limitada calidad de los estudios de impacto ambiental, falta de evaluación y actividades estratégicas y necesidad de regulaciones complementarias, muchas de las cuales se podrían superar si se continúa con el mejoramiento de las estructuras actuales.

"Cuando vienen nuestros colegas de Evaluación de Impacto Ambiental de Holanda, nos preguntan

cuántos estudios de impacto ambiental hacemos al año y las cifras son de miles, pero cuando se trata del seguimiento que se les brinda, se transforma en un porcentaje mínimo. En su país ellos hacen, por ejemplo, 80 estudios anuales, solo proyectos grandes, pero a esos 80 les brindan el monitoreo adecuado... hay un problema de eficacia que debemos solucionar los centroamericanos y para eso tenemos que estar de acuerdo sobre dónde poner los esfuerzos de la EIA", explicó el Secretario de la CCAD, Mauricio Castro.

Del libre comercio a la insuficiencia de las regulaciones

Dos países centroamericanos podrían servir de ejemplo para dar una luz sobre los movimientos en la inversión económica que se vislumbrarían, en principio, tras un futuro tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

El Salvador y Honduras con el paso de los años han experimentado un incremento en el rubro de la maquila, actividad económica que se proyecta como la principal fuente de ingreso por exportaciones de ambos países.

Sus respectivos gobiernos han promovido el desarrollo de proyectos en puertos, en el sector energía y el desarrollo de carreteras para reforzar el paso de mercancías entre el océano Pacífico y el Atlántico. Los empresarios de la maquila, actualmente presionan para que la inversión siga en ese camino en vista de su inquietud de perder competitividad por falta de carreteras capaces de conectar las terminales marítimas y por la ausencia de obras de infraestructura complementarias.

Entre las peticiones de los empresarios, está la construcción de un "canal seco", la modernización de Puerto Cortés (Honduras), acelerar la construcción del Puerto de la Unión, así como la construcción de represas hidroeléctricas con el fin de aumentar la oferta de energía y abaratar los costos de producción para ser más competitivos en el mercado.

Para citar el caso de Puerto Cortés, según proyecciones de la Empresa Nacional Portuaria de Honduras (ENP), para el 2004 se espera que movilice 7005 toneladas métricas de productos maquilados y que para el 2006 este número ascienda a 8206 toneladas métricas. Si en el año 2002 se movilizaron 33 mil contenedores hasta dicho puerto, los empresarios de la maquila esperarían que en el futuro se transporten entre 50 mil y 100 mil contenedores que se moverán cada año desde el Puerto de La Unión hasta Puerto Cortés.

Mientras tanto, Salomón Ordóñez, de la Empresa Nacional Eléctrica (ENE), de Honduras, señaló en agosto del 2003 para el diario El Mundo de El Salvador, que este último país busca actualmente que la mayoría de proyectos de generación de electricidad sean hidroeléctricos, para no depender de la energía térmica que por ahora produce el 60 por ciento de la oferta total del país. Al respecto habló del proyecto de la Central Hidroeléctrica El Tigre, que será construida en la zona fronteriza con El Salvador, el cual está detenido porque no se ha identificado un grupo de empresarios hondureños que promueva su ejecución, como sí lo existe en El Salvador.

Son proyecciones y planes; muestras de los posibles retos que enfrentaría la EIA centroamericana en un mediano plazo. De acuerdo con el economista Jeffrey Orozco del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE), dependiendo de cómo se muevan las inversiones en un futuro tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, se podrían esperar cuatro tipos de cambios económicos que de alguna forma deberían incidir en las evaluaciones de impacto ambiental, cada uno a su manera: cambios de escala, tecnológicos, estructurales y de ubicación geográfica.

Los cambios de escala estarían asociados al aumento de las exportaciones e importaciones en la región y a los efectos inmediatos que estos trazarían

en el ambiente. Por su parte, según Orozco, el cambio tecnológico sería positivo o negativo según la forma en que se llevaría a cabo: “el desarrollo tecnológico por lo general está asociado a ganancias más que a temas ambientales, sin embargo hay toda una tendencia hacia el uso de tecnología limpia que por medio de la cooperación podría ser beneficiosa en la región”, explicó.

En referencia a los cambios estructurales, estos se relacionarían al tipo de producción del país, el cual, dependiendo de las tendencias, pasase, por ejemplo, de cosechar menos a fabricar más, con los consecuentes cambios en el uso de los recursos naturales. Por último, los cambios en la geografía de la producción están asociados al modo en que los procesos económicos movilizarían un tipo de producción hacia otras áreas donde ahora no se hace.

Sin embargo, Orozco indicó estar más preocupado porque las instituciones actuales no tienen la capacidad para hacer efectiva su legislación ambiental que por los posibles cambios futuros. “El problema es que el tema ambiental y de evaluación se ve desde un punto de vista muy fiscalista, de ver si se cumple o no la ley, aunque en la mayoría de casos no se cumpla; y no desde una perspectiva proactiva en la que la institucionalidad diga: ‘vamos ver cómo hacemos para que usted cumpla la ley’... esta capacidad no existe todavía”, señaló el economista.

La experiencia de México en los primeros años de haber firmado el tratado de libre comercio de América del Norte, señala varios aspectos relevantes que podrían servir para Centroamérica. De acuerdo con datos proporcionados por la CEPAL- México. En este país tras la firma del acuerdo, se logró un reforzamiento de leyes y normas ambientales y su aplicación. La Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), determinó que la proporción de irregularidades serias en las inspecciones cayó de un 22% de las empresas visitadas en 1992 a un

1,6% en el 2000 y se mejoró el manejo de desechos tóxicos al pasar de 70.000 toneladas manejadas adecuadamente en 1992 a 380.000 en 1999.

Pese a este tipo de logros, la expansión de las exportaciones manufactureras mexicanas en un 171% entre 1992 y el 1998, produjo un aumento de un 87% de la contaminación ligada a esta actividad en el mismo periodo debido a un efecto de escala en el aumento de la producción.

Por otra parte, se señaló que uno de los principales logros alcanzados en temas de cooperación para la mejora del desempeño y monitoreo ambiental estuvo orientado al Plan de Acción Regional de Norteamérica, el cual encaminaba esfuerzos en la reducción de las sustancias químicas, tóxicas, bioacumulativas y el establecimiento de un Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC), similar al que se pactó con Chile recientemente, también en materia de cooperación.

No obstante, la cuestión clave en orden al impacto ambiental es el grado en que las normas ambientales pueden resistir las crecientes presiones ambientales relacionadas al comercio. En el documento de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) denominado “El Libre Comercio y el Medio Ambiente: la imagen se aclara” (Ponencias presentadas en el Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medio Ambiente octubre 2000, CCA 2002) señaló que a la fecha el crecimiento comercial no se ha empatado con un crecimiento similar en las políticas de protección ambiental.

Dichas consideraciones indicaron que en el sector agropecuario los estudios sugirieron que los efectos a escala de los cambios relacionados al comercio en operaciones agropecuarias de volumen, no se han superado por las tecnologías mejoradas o normas más estrictas. Cabe reconocer que en Centroamérica el rubro agropecuario sustenta el mayor peso en el comercio de bienes con los Estados Unidos.

La cooperación: Del escenario ideal al esperable

“A mí me parece que sería importante que un capítulo del tratado de Libre Comercio se llamara Cooperación Ambiental y que se establecieran plazos y metas, tal como sucede con la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) que se ha conformado a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (CAFTA)”, señaló el secretario de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Mauricio Castro.

Con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), entre Canadá, Estados Unidos y México, se plantearon varios objetivos entre los que se pueden citar: “promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas; incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres; fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales; mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales y promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales”.

El tema de la cooperación ambiental es un tópico de suma relevancia, más cuando se trata de la ayuda que puede subsanar vacíos, especialmente en temas de evaluación y monitoreo, de bloques como el centroamericano el cual tiene carencias en materia de ejecución efectiva. La CCA, es lo que podría denominarse como el “parámetro ideal” de los logros a alcanzar en la negociación ambiental de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto, la CCA

corresponde a un órgano regulador y de participación pública. Las decisiones y recomendaciones del Consejo se toman por consenso y se hacen públicas. Esta institución sirve como foro para discutir los asuntos ambientales comprendidos en el acuerdo de libre comercio, supervisar la aplicación del acuerdo y elaborar observaciones sobre su desarrollo futuro.

Cada cuatro años, luego de la fecha de entrada en vigor del acuerdo, el consejo revisa su funcionamiento y efectividad a razón de la experiencia alcanzada en cada país, en el bloque y en su interacción como conjunto. (Ver recuadro, “CCA en su contexto transfronterizo”). Así, la Comisión para la Cooperación Ambiental se ha propuesto el análisis de los asuntos ambientales actuales y en ciernes para los próximos 10 ó 20 años en los tres países que forman el bloque económico del NAFTA.

En su documento “Análisis y pronóstico del cambio ambiental en América del Norte”, la CCA, señaló que “a pesar del éxito parcial en desacoplar el crecimiento económico y la degradación ambiental, la producción creciente y el comercio han tenido implicaciones serias en el uso de recursos, el agua y otros recursos naturales, la calidad del aire, la biodiversidad y otros aspectos particulares del medio ambiente...”

El mismo informe indicó que el grupo sobre tendencias ambientales de la CCA identificó tres amplias categorías críticas en América del Norte: cambios en el uso del suelo, agotamiento de los ecosistemas marinos y contaminación atmosférica.

CCA EN SU CONTEXTO TRANSFRONTERIZO

Entre las funciones de la CCA, se presentan múltiples artículos que tienen peso sobre la Evaluación de Impacto Ambiental, a continuación se presenta un fragmento del artículo 10 a manera de ejemplificar el manejo del tópico transfronterizo por parte de este comité.

Artículo 10: Funciones del Consejo

Inciso 7: Reconociendo la naturaleza esencialmente bilateral de muchas cuestiones ambientales transfronterizas y, con vistas a lograr, en los próximos tres años, un acuerdo entre las Partes sobre sus obligaciones de conformidad con este Artículo, el Consejo examinará y hará recomendaciones respecto a:

- a.** la evaluación del impacto ambiental de proyectos sujetos a la decisión de una autoridad gubernamental competente que probablemente tenga efectos transfronterizos perjudiciales, incluida la plena apreciación de las observaciones presentadas por otras Partes y por personas de otras Partes;
- b.** la notificación, el suministro de información pertinente y las consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos; y
- c.** la atenuación de los posibles efectos perjudiciales de tales proyectos.

Inciso 8: El Consejo alentará a cada una de las Partes a establecer procedimientos administrativos adecuados, de conformidad con sus leyes ambientales, que permitan a otra de las Partes solicitar, sobre una base recíproca, la reducción, eliminación o atenuación de la contaminación transfronteriza.

Inciso 9: El Consejo examinará y, cuando proceda, hará recomendaciones para el otorgamiento por una de las Partes, sobre una base recíproca, de acceso, derechos y recursos ante sus tribunales y dependencias administrativas a las personas en territorio de otra Parte que hayan sufrido, o exista la posibilidad de que sufran un daño o perjuicio causado por contaminación originada en territorio de la Parte, como si el daño o perjuicio hubiera ocurrido en su territorio.

Fuente: Comisión de Cooperación Ambiental. Artículo 10: Funciones del Consejo.

En el orden de una cooperación ambiental como la establecida tras la firma del tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA), Centroamérica sería beneficiada tangiblemente, por ejemplo, en el monitoreo del impacto ambiental, en el desarrollo de una participación pública más acentuada y en la frecuencia de las evaluaciones ambientales regionales; una manera de acercar al istmo a una estrategia de la evaluación de impacto ambiental.

No obstante, las negociaciones regionales se han aproximado más hacia un sistema de cooperación muy similar al adoptado bilateralmente por los Estados Unidos con Chile en su reciente acuerdo comercial. En el Informe de la Sexta Ronda de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, llevada a cabo en New Orleans del 28 de julio al 1 de agosto del 2003, se dice que Centroamérica continuó con la discusión del tema de cooperación ambiental.

Al respecto la región manifestó estar dispuesta a negociar un acuerdo jurídico independiente siempre y cuando se incluya un anexo en cooperación enfocado al cumplimiento de las obligaciones asumidas; la respuesta estadounidense fue la presentación de una propuesta que conserva el mismo formato del anexo al capítulo ambiental del TLC USA-Chile.

Dicho tratado presenta “el estado del arte” en orden al vínculo entre el comercio y el medio ambiente, al tiempo que establece el derecho de cada parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental, políticas y prioridades de desarrollo ambiental así como la capacidad de adaptar y modificar su legislación ambiental siempre y cuando no implique hacerla más laxa. En torno al tema de la cooperación e inversión entre ambos países se estableció el desarrollo de los objetivos por medio de 8 proyectos identificados durante la negociación que se llevó a cabo.

Cortesía Apreflofas



Hasta la Sexta Ronda de negociación, solo han salido en claro tres puntos: la tendencia hacia equiparar el tema ambiental del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica al documento formulado para el tratado bilateral Chile- Estados Unidos; el acuerdo de incorporar el tópico ambiental como un capítulo del tratado y por último la formación de una estructura institucional denominada “Consejo de Asuntos Ambientales”, conformada por representantes de los ministerios del ambiente de cada país, la cual no solo abriría un espacio para la participación pública en procesos de EIA, sino que supervisaría la implementación de los compromisos asumidos, pero que en definitiva no tendría el rango ni la autoridad de una comisión como la CCA, diseñada para elaborar estrategias y proyecciones y capaz de ejercer un peso punitivo entre las partes tratantes.

El economista Jeffrey Orozco, del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE), indicó que del tratado no ha salido todavía nada institucional en referencia al ambiente propiamente,

sino que lo que se dice es que se cumpla la ley ambiental existente en cada país. “Esta ley no es posible flexibilizarla hacia abajo, pero es factible adaptarla hacia arriba, sin embargo, el argumento que expongo es que no se está cumpliendo la normativa actual porque hay incapacidad institucional para hacerla cumplir, falta de mecanismos que se podrían aprovechar, por ejemplo incentivos económicos para gestión ambiental, falta de coordinación interinstitucional y otros problemas”, explicó.

Oportunidad y desafío

Asegurarse que las inversiones que vendrán no tengan impactos negativos en el ambiente, que no existan sanciones resultantes del incumplimiento de la legislación ambiental, integrar las políticas públicas para aprovechar las oportunidades de transformación de la economía hacia actividades que hacen un mejor uso de los recursos naturales y fomentar la coordinación de las instituciones relacionadas de una o otra forma al ambiente; son desafíos con que se enfrentaría Centroamérica en caso de alcanzar el tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Pero, de acuerdo con Ana María Majano, exministra del Ambiente de El Salvador y actual Directora Ejecutiva del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE, el CAFTA no solo implica desafíos, sino la posibilidad de que la región aproveche la oportunidad que se le abre con la llegada de un tratado de libre comercio.

De acuerdo con Majano, a lo largo de la historia las instituciones gubernamentales de comercio y economía han aceptado la importancia del componente ambiental, pero siempre lo habían

abordado como un tema separado de sus competencias. La perspectiva que ahora se ofrece a la región dista mucho de la acostumbrada segregación del tema ambiental al crecimiento y el desarrollo económico, pues actualmente existe la obligación de manejar ambos temas de manera integral debido a que se ha tomado conciencia de una realidad que hasta entonces se había obviado: los recursos naturales están estrechamente ligados a la generación de riqueza.

En momentos en que todavía no se han definido los temas de la agenda de cooperación, ya existe conciencia de la necesidad de integrar las políticas ambientales con las económicas. Majano percibe la llegada de un tratado de libre comercio como una puerta para reconvertir los productos y los sistemas de producción tradicionales en nuevas oportunidades en el uso y aprovechamiento de la naturaleza, los cuales conducidos por formas de producción limpias, lleven a la región a desarrollarse de manera más amigable con el ambiente.

Según la exministra de ambiente, Estados Unidos, tanto en el NAFTA como en su tratado bilateral con Chile, ha demostrado la intención de cooperar. Tratándose entonces de una región con necesidades, tal como lo es el istmo centroamericano, se abre la oportunidad de aprovechar la cooperación todavía con mayor fuerza a fin de llevar la economía centroamericana hacia un manejo más sostenible de sus recursos naturales.

Carlos Murillo del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE), comparte el criterio de Majano en el orden de que tras un eventual tratado de libre comercio, Centroamérica necesariamente debería ser más estricta en la aplicación de su legislación ambiental para cumplir con los términos del tratado, lo que incidiría en un uso más sostenible de los recursos naturales y en prácticas de producción más limpias.

“Creo que hace falta fortalecer las capacidades de las instituciones ambientales y hacerlas más

eficientes de manera que se logren los objetivos ambientales sin constituirse en un obstáculo para la creación de empleo en la región. Es importante aprovechar las oportunidades que se presentan con este tratado de libre comercio donde obligatoriamente deben observarse requerimientos ambientales”, explicó la exministra salvadoreña de Ambiente.

Chile es un país con una evaluación ambiental que se venía mejorando desde tiempo atrás y que estaba mucho más maduro en la materia cuando firmó el tratado bilateral con los Estados Unidos que lo que está Centroamérica actualmente. Dado este contexto, el tema de la cooperación que se trató con Chile tendrá que ser diferente del que se hará con Centroamérica, en donde la colaboración se enfocaría principalmente en temas de fortalecimiento institucional.

Para el secretario de la CCAD, Mauricio Castro, la cooperación que vendría con un tratado de libre comercio traza una expectativa positiva dado el hecho de que en principio se debería reconocer la actitud de la región hacia una apertura mayor. “Estados Unidos propone que cada país aplique su legislación ambiental y me parece excelente que esto se pueda hacer, si cada país cumple con lo suyo ya es un resultado positivo... ahora, el problema está en las dificultades de eficiencia en Centroamérica, pero aquí es donde la cooperación puede ayudarnos ya que si estamos dando más es posible esperar más”, explicó Castro.

Esta expectativa adquiere sentido, tras analizar la posición de Ana María Majano, quien señala que en la negociación bilateral Chile-USA no solo se establece que cada país tiene el deber de aplicar su legislación ambiental sino que se indica que cada país tiene derecho de mejorar su legislación ambiental con el objeto de proteger la calidad del ambiente, por lo cual no puede haber reclamo en el sentido de que un país esté mejorando sus estándares ambientales. Al mismo tiempo, se deja claro que ningún país podrá hacer más laxa su legislación ambiental y se establecen mecanismos para la inclusión de la cooperación para hacer más

transparentes los procesos y vigorizar la participación pública en los procesos.

“Cada vez se están dejando más de lado dos creencias erróneas de que toda inversión va a conllevar al deterioro ambiental o que los requerimientos ambientales son un obstáculo para el desarrollo. Hay mucho por hacer en la región, y el tratado de libre comercio puede ser ventajoso. En el pasado, si bien las autoridades ambientales han tenido la intención de hacer en buena forma su trabajo, el problema de que no hay una integración efectiva de las políticas ambientales con la políticas económicas y sectoriales (agrícola, industrial, etc), ha sido un obstáculo. El hecho de que Estados Unidos ratifique que los temas ambientales sean tratados en las negociaciones del CAFTA es una oportunidad para que las entidades económicas y de comercio le den la mayor importancia al tema ambiental”, explicó Majano.

Por el momento, se dice que en las negociaciones del CAFTA, Centroamérica está buscando un acuerdo que establezca el tópico del ambiente desde un modelo como el usado entre Costa Rica y Canadá en el cual no se establecían multas o castigos por incumplimiento sino que se partía de la suposición de buenos propósitos por ambas partes. Estados Unidos, por su parte, plantea un sistema similar al logrado con Chile, en el cual, las diferencias son estudiadas por un panel de expertos y si se encuentra que hay fallos se establecen multas de acuerdo a lo pactado en la negociación. Estas multas, en el caso chileno-estadounidense no son un traslado de dinero de un país al otro, sino que el recargo es utilizado para superar el daño o la deficiencia causada por el mal procedimiento de alguno de los países, explicó Majano.

¿Es posible plantear una Evaluación Ambiental Estratégica para el CAFTA?

“Los países Centroamericanos no son islas, estamos pegados unos con otros y así somos

percibidos internacionalmente, como una región y así es como negociamos a escala mundial, todos juntos sentados en una mesa y eso se está logrando también con la agenda ambiental”, explicó el secretario de la CCAD, en referencia a la manera en cómo se viene actuando en este tema y más específicamente en las evaluaciones de impacto ambiental que se realizan en la región.

Los centroamericanos han asumido la labor de acercarse a una integración en EIA y sus prácticas corresponden cada vez más las unas con las otras, hay más armonía: mismos formatos de presentación de estudios, mismos códigos de prácticas, similares listas taxativas y legislación similar son algunos ejemplos, y esto es una manera de ir hacia una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas tienen un cuarto de siglo de existir en países como los Estados Unidos, Canadá, Holanda, el Reino Unido y Australia como un instrumento de planificación de proyectos de desarrollo (carreteras, puertos, plantas de energía) pero también para la aplicación de planes regionales o políticas agrícolas, en las que se analizan los impactos de manera integral, no solo desde la perspectiva ambiental, sino también desde la arista económica y social. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Johannesburgo en el 2002, señaló a la EAE como una forma efectiva de mejorar la sostenibilidad del planeta.

La Directora del proyecto de Evaluación de Impacto Ambiental por la UICN, Grethel Aguilar, explicó que en Centroamérica el tema de la EIA toma fuerza a partir de los años 90 y que se avanza a buen ritmo; sin embargo, cuando se habla de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), el tema toma mayor relevancia hasta hace dos años y aún existen ciertos vacíos. No obstante el Comité Técnico de EIA, ve con buenos ojos que se llegue a tener una EAE para aplicarla al CAFTA.

Para Aguilar, la EAE es una herramienta de planificación que permite analizar los impactos de planes, programas y políticas y que en el caso del CAFTA, brindaría una perspectiva integral que enfoca lo ambiental, económico y social. “Una EAE del TLC promovería, desde sus primeras etapas, la evaluación de las consecuencias ambientales que este acuerdo comercial con los Estados Unidos puede producir en los países y en la región y en definitiva esto impulsaría una mejor toma de decisión y el logro de un desarrollo sostenible” explicó.

Para el experto en Evaluación de Impacto Ambiental Allan Astorga, la estrategia que hay es vigorizar y modernizar los instrumentos de EIA, y una vez que esto se logre, que es lo que se está intentando con nuevos reglamentos y manuales, la siguiente etapa es saltar al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica. “Lo que se quiere es que las autoridades de EIA en vez de trabajar tanto con proyectos pequeños y desgastarse, concentre más esfuerzos en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica y esto es posible siempre y cuando se haya fortalecido bien lo operativo; son dos pasos paralelos y la base es la modernización de la EIA.

Según Astorga, en este momento los seis países de la región están en proceso de modernización de sus reglamentos de Evaluación de Impacto Ambiental. El primer país en tener nuevo reglamento, pero que todavía no está en ejecución, es Guatemala; todos los demás, unos más adelantados que otros, van en esa misma línea ayudados por los instrumentos técnicos que les dio el Acuerdo Regional de Ministros de Ambiente, que se firmó en julio del año pasado, el cual aborda los temas de la evaluación ambiental inicial, la introducción de componentes de evaluación ambiental estratégica, los listados taxativos, códigos de buenas prácticas ambientales y términos de referencia, entre otros.

Pese a que se estima que únicamente Guatemala y Costa Rica tendrán sus nuevos manuales de EIA antes de finalizar el 2003, se cree que el resto de los centroamericanos alcanzarán esta meta el próximo año. Astorga indicó que la ventaja que se tiene es que como los reglamentos tendrán factores e instrumentos en común o al menos similares, los manuales van a tener que ser obligatoriamente parecidos y que en ese sentido habrá un avance importante.

No obstante, en lo relativo al logro de tener una EAE antes de la firma del tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, el panorama no es tan claro.

“La meta del Comité Técnico es difícil de cumplirse porque de acuerdo con talleres que hicimos con expertos holandeses, ellos daban plazos de hasta 10 años para lograr una EAE; es decir que para ese periodo deberíamos estar hablando de tener consolidado un sistema de este tipo, siempre y cuando se empezara desde ya. Desdichadamente en los manuales que se están haciendo ahora no se está incorporando el tema de Evaluación Ambiental Estratégica, que es todo un capítulo amplio de desarrollo. La EAE con respecto al tratado de libre comercio tendría beneficios en la medida en que se aplicaría en el desarrollo de la planificación territorial y de zonas industriales porque simplificaría el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, pero siento que la negociación comercial va a una velocidad tal que aunque nos apuremos no creo que alcancemos su ritmo”, señaló Astorga.

Para Grethel Aguilar, sin embargo, la meta no es inalcanzable: “El que Centroamérica no cuente con la suficiente experiencia técnica en evaluación ambiental estratégica no es una excusa para no hacer el proceso. Ya existen en el mundo entre 10 y 20 años de experiencia en el campo y entidades como el Banco Mundial, la Organización para la

Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), el Proyecto Naciones Unidas para el Mejoramiento Ambiental (PNUMA) y la Comisión Holandesa de EIA cuentan con experiencia e incluso utilizan esta herramienta dentro de su propia planificación. La cooperación técnica entre países se ha dado a lo largo de la historia y si existe voluntad política se puede convertir en realidad el objetivo de hacer una EAE para el tratado de libre comercio”.

En tanto, el trabajo de la EIA en Centroamérica, de acuerdo con Allan Astorga, puede verse de dos formas, una es desde la labor de las autoridades de EIA, quienes siguen trabajando con proyectos pequeños que les produce gran desgaste por la sobrecarga de trabajo, mientras que la calidad de los estudios de impacto ambiental que hacen sigue siendo baja.

“En una escala de uno a diez, si le pusiéramos una nota a los estudios de impacto ambiental, andarían por ahí de un siete o menos... hay muchas razones para eso y no se puede culpar a nadie, es más bien un problema de desarrollo porque estamos en una etapa en que queremos dar un salto y si lo logramos, es decir, si cambiamos los instrumentos y los requisitos, es muy probable que tarde o temprano eso se refleje en la calidad del trabajo y en la eficiencia de las autoridades ambientales, pero todavía es muy temprano para calificar el asunto”, indicó el experto.

La otra perspectiva, explicó, es la calidad de los estudios desde el punto de vista de los usuarios de los sistemas. “La gente sigue viendo la EIA como un requisito

que tiene que superar y que una vez que lo hace tiene un documentito de permiso ambiental, la licencia y la viabilidad ambiental, los cuales guardan en una gaveta y se olvidan de ellos. Las autoridades no tienen poder para estar encima recordándoles que tienen compromisos y entonces el medio ambiente se sigue viendo afectado, porque cuando no se le pone atención o no se está vigilando diariamente cuáles son los deberes, qué es lo que no tienen que hacer y qué es lo que sí pueden hacer, normalmente eso se refleja en efectos sobre el medio ambiente”.

“En el contexto de un tratado de libre comercio, que podría significar una aceleración en los procesos de inversión, tales circunstancias, tendrían un efecto casi directamente proporcional sobre la contaminación de Centroamérica. En ese sentido, la lentitud con que se está moviendo la componente ambiental es peligrosa porque la velocidad con que se mueve la componente de inversión y desarrollo es muy grande y ese es un tema que no está del todo resuelto y para el cual se ocupa una estrategia que no hemos logrado ejecutar eficientemente en la región”, explicó Astorga.



Para el Consultor de la UICN Allan Astorga, la EIA se encuentra en un proceso de modernización que mejorará su calidad en el futuro.

En torno a la asimetría en la velocidad de las discusiones ambiental y económica, Grethel Aguilar manifestó que si bien es cierto el ritmo de la negociación no va de la mano con el tema ambiental,

la EAE en este preciso momento podría brindar información relevante que mejore la toma de decisiones políticas e incluya además del tema económico un desarrollo sostenible para Centroamérica.



El tema ambiental en la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos

Randall Arce
Greivin Hernández
Rafael Sánchez

Por más de diez años los países de Centroamérica habían venido proponiéndole a su principal socio comercial, los Estados Unidos (EEUU), la firma de un acuerdo comercial que regulara de manera estable y recíproca su comercio. Esta iniciativa no constituye un hecho aislado. Se enmarca en los esfuerzos realizados en las últimas dos décadas por avanzar en un proceso de liberalización e integración de los países y en la creación de un marco exigente de normas y disciplinas comerciales, tanto a nivel multilateral

y unilateral como en las negociaciones bilaterales y regionales. Esta política comercial ha sido una pieza clave del modelo de desarrollo de los países de la región, que buscan abrir mercados, atraer y dinamizar inversiones, llevar el desarrollo a todas las regiones y generar más y mejores empleos para todos los centroamericanos.

Estados Unidos es el principal mercado de destino representando más del 40 % de nuestras exportaciones totales. Dentro de estas ventas, el 30 % corresponde a productos agropecuarios, los cuales ingresan libres de aranceles a Estados Unidos debido a las concesiones que brinda la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Por el contrario, una parte importante de los productos importados desde nuestro principal socio comercial ingresan pagando aranceles. Esto implica que las mayores reducciones arancelarias asociadas a un TLC con Estados Unidos, deberán producirse por

nuestra parte, dado que la mayor cantidad de nuestras exportaciones ya gozan de libre comercio, es decir, Centroamérica es el que tiene más que ceder en este proceso.

Es importante tener en mente también que el eje central de este tipo de negociación no es únicamente la promoción del comercio por sí mismo o el acceso a mercados. Existen otros temas con igual o mayor relevancia como la promoción de las inversiones, el sistema de solución de controversias, los estándares laborales y ambientales, los derechos de propiedad intelectual, el acceso a los servicios y la cooperación tecnológica (ver recuadro 1). Si bien la apertura y expansión del comercio pueden ser una vía para hacer más atractiva la inversión, el principal objetivo es aumentar la capacidad productiva de las economías por medio de una movilización paralela de nuevas inversiones y un

Recuadro 1: La agenda Integral de Cooperación

La suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos constituye una oportunidad estratégica para promover y fortalecer el desarrollo económico de la región. Tomando en cuenta la necesidad de obtener recursos para mejorar las condiciones que permitan una mejor preparación para el proceso de negociación y el aprovechamiento efectivo de las oportunidades que ofrecerá el Tratado, los Viceministros encargados del Comercio Exterior de Centroamérica, elaboraron la Agenda Integral de Cooperación y Asistencia Técnica en el Marco de las Negociaciones del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos.

La Agenda antes referida es la base para la elaboración del programa de cooperación de la región, que guiará a los países centroamericanos en el proceso de obtención de financiamiento de los proyectos destinados al fortalecimiento institucional, ampliación y fortalecimiento de la base productiva.

La agenda está compuesta por dos ejes principales:

- 1.** Fortalecimiento de la capacidad regional, que a su vez está conformado por tres componentes que son: a) preparación para la negociación, b) apoyo durante la negociación y c) ejecución de los compromisos derivados de la negociación.
- 2.** Mejoramiento de la competitividad internacional en los países centroamericanos, que a su vez está conformado por tres componentes que son: a) mejoramiento de las condiciones que permitan el aprovechamiento efectivo de los acuerdos, b) la ampliación de la base productiva que se beneficiará de los acuerdos, incluyendo el desarrollo de opciones para enfrentar los retos de una mayor competencia en el mercado y c) la rápida facilitación de las destrezas, instrumentos y técnicas necesarias para acelerar el aprovechamiento de los beneficios de los acuerdos.

Fuente: COMEX (2202), La Agenda Integral de Cooperación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, COMEX, San José.

¹ Investigadores del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, de la Universidad Nacional de Costa Rica. Los comentarios se pueden enviar al correo: inca00@racsa.co.cr

marco institucional que permita el desarrollo de la competitividad de nuestras economías.

2. ¿Por qué negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos?

Históricamente los países centroamericanos han estado asociados a Estados Unidos, con una alianza que incluso se manifiesta en el hecho de que Estados Unidos es socio externo de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) desde 1994. Si bien el origen de esta asociación es político, inspirado en la vieja doctrina Monroe, los grados de asociación no son constantes a lo largo del tiempo.

En épocas recientes, se le ha dado un renovado matiz a dicha alianza y para mayo de 2000 se reiteraron y ampliaron las áreas de cooperación establecidas en el Acuerdo Conjunto entre Centroamérica y los Estados Unidos (CONCAUSA), para incluir temas como la preparación en casos de desastres naturales y el cambio climático. Con esto queremos tan solo manifestar que existe toda una dimensión política de la asociación a la que por motivos de espacio no nos referiremos.

Ahora bien, las razones económicas del porqué es importante firmar un TLC con EEUU son muchas,

destacamos solo algunas: a) es el principal destino de nuestras exportaciones y origen de nuestras importaciones, por lo que ya hacemos importantes negocios con ellos; b) es el principal inversionista en la región; c) tenemos preferencias arancelarias mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) las cuales es importante convertir en derechos y obligaciones; d) EEUU es la economía más grande del mundo, tiene una población de más de 280 millones de personas con un ingreso per cápita de alrededor de \$35000; e) existe la necesidad de lograr la paridad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puesto que gracias a él México goza de mejores condiciones de acceso a EEUU que CA; y f) existe un alto grado de complementariedad entre las economías que permitiría, luego de la liberalización, una importante ampliación de los flujos comerciales a través de una asignación más eficiente de los recursos.

Las anteriores negociaciones llevadas a cabo por Centroamérica, a pesar de haberse realizado con países con mercados domésticos importantes, representaban relativamente poco en términos de intercambio comercial bilateral (ver cuadro 1). Por el contrario, la negociación con los Estados Unidos, implicaría tratar con el socio comercial más importante, el cual representa en promedio más de un 40% de las exportaciones y de las importaciones.

Cuadro 1.

Centroamérica: Participación de las exportaciones con los países con los que se tiene un TLC 1999

| País/Destino | México | República Dominicana | Canadá | Chile | Trinidad y Tobago | Estados Unidos |
|---------------------|---------------|-----------------------------|---------------|--------------|--------------------------|-----------------------|
| Costa Rica | 2,3 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,1 | 50.1 |
| El Salvador | 1,2 | 1,2 | 0,8 | 0,5 | 0,1 | 20.9 |
| Guatemala | 4,0 | 1,2 | 1,4 | 0,6 | 0,1 | 34.1 |
| Honduras | 0,2 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 56.8 |
| Nicaragua | 3,7 | 0,5 | 4,0 | 0,1 | 0,2 | 37.8 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Data Intl.

Se trata además del socio comercial de mayor interés para Centroamérica dentro de las negociaciones previstas en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La estructura exportadora de los EEUU está basada en bienes industriales, contrariamente a lo que sucede con las exportaciones centroamericanas que están basadas en bienes agrícolas y textiles (ver gráfico 1). Esto permite prever que tras una mayor liberalización del comercio y disminución de las barreras entre estas regiones, se daría un aumento considerable de los flujos comerciales debido a la complementariedad entre las economías de la cual todos se beneficiarían.

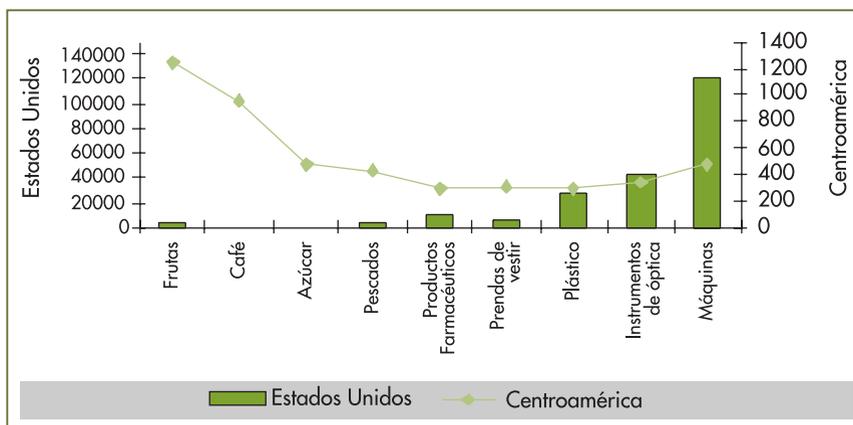
Sin embargo, es necesario tener en cuenta que muchos de los productos agrícolas producidos en Estados Unidos –algunos de los cuales se exportan a Centroamérica- reciben apoyos internos y subsidios directos para los productores, lo cual, no sucede en estas actividades a nivel centroamericano. Este es un tema importante en las negociaciones en marcha, y que en mucho se relacionan con lo negociado en el

Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. En el caso textil, los productos de la confección elaborados en los países de la región “ayudan” a mantener la parte de la producción de la industria textil estadounidense, dados los requisitos de contenido estadounidense para ingresar libre de aranceles. Aún así, existen ciertos grupos de oposición en EEUU a que los países del área continúen teniendo “preferencias” en lo que a la producción y exportación de vestuario se refiere.

Otro indicador importante de la relación comercial entre los Estados Unidos y Centroamérica lo determinan los flujos de inversión hacia la región. Como se aprecia en el gráfico 2, los flujos de inversión en su mayoría provienen de los Estados Unidos. En 1997 el 94% de la inversión extranjera directa que capturó la región centroamericana tuvo como origen este país, lo cual muestra el interés y las posibilidades de beneficiarse de un mayor flujo de recursos, derivado de un tratado comercial que comprendería un acuerdo sobre inversiones.

Gráfico 1

Grado de complementariedad de las exportaciones entre Centroamérica y Estados Unidos 2001 - millones de dólares -



Fuente: Elaboración propia con datos del USITC y del SIECA.

Este punto debe ser de particular atención por parte de los negociadores centroamericanos. Cabe recordar, como lección del TLCAN, que un acuerdo sobre inversiones con una definición muy amplia del término, y la posibilidad de sanciones en caso de “expropiaciones indirectas”, han dado cabida a un considerable número de demandas en contra de todos los países miembros del TLCAN por parte de empresas que alegan daños a sus utilidades, luego de que aquellos promulgaran políticas en pro de la salud y el bienestar público. Esto con el agravante de que ni siquiera ha sido necesario para tales empresas acudir en primera instancia a tribunales nacionales, sino que, se acude en primer lugar a la vía supranacional, poniendo en entredicho la soberanía de los países para promulgar legislación en pro del bienestar de la mayoría o del ambiente².

Otro atractivo de esta negociación es que otorga la posibilidad de convertir una serie de concesiones unilaterales que Estados Unidos brinda a la región centroamericana, en derechos, a través de un

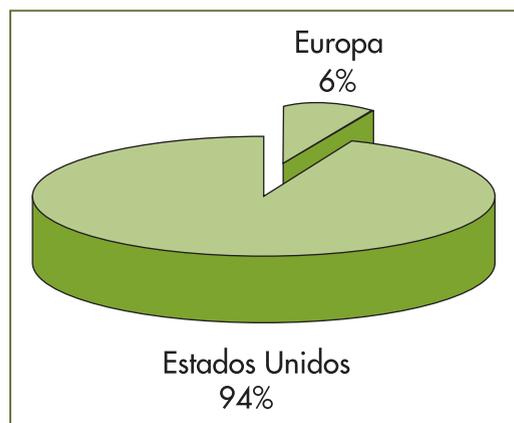
tratado de carácter recíproco como es un tratado de libre comercio. La pregunta clave aquí es: ¿Qué demandarán los Estados Unidos para aceptar convertir concesiones unilaterales voluntarias en obligaciones y derechos?

En este sentido, resulta conveniente recordar que en la actualidad, el ingreso de muchos productos a Estados Unidos es hecho a través de mecanismos unilaterales y aplicación de limitaciones. La cobertura parcial de beneficios a las exportaciones es temporal, es decir, tienen una vigencia limitada y por lo general corta. Por ejemplo, la ICC que requiere de renovaciones constantes por parte del Gobierno y Congreso estadounidense expira en el 2008.

De esta manera el ingreso a la economía más grande del mundo a través de un TLC dará condiciones de seguridad jurídica y mayor certeza, tanto para las empresas exportadoras como para los inversionistas. Cabe mencionar aquí que la ausencia de seguridad para exportar tiende a incrementar las

Gráfico 2

Centroamérica: Flujos de IED provenientes de Europa y Estados Unidos 1997 - porcentajes -



Fuente: ALADI (2000)

² Para un análisis más extenso de estos temas ver Gitli, E. y Murillo, C (200), *El futuro de las negociaciones sobre inversiones y ambiente*, CINPE-UNA, Heredia.

primas de seguros en el comercio de mercaderías y las tasas de interés para el financiamiento de exportaciones.

Con un TLC se esperaría lograr una paridad completa en términos de acceso a mercados con respecto a otros países que ya gozan de acuerdos comerciales con EEUU. Canadá, Chile y sobre todo México, tienen preferencias arancelarias que hacen que sus exportaciones sean más atractivas que las nuestras. Esta situación es evidente en el caso de los textiles³.

Se considera además que una importante ventaja de un eventual TLC con Estados Unidos, sería la disponibilidad de mecanismos expeditos para la solución de conflictos en casos de prácticas desleales de comercio⁴.

3. El interés por el ambiente en la política comercial de Estados Unidos

La dimensión ambiental ha ido adquiriendo una mayor importancia en las negociaciones internacionales de comercio e inversión, en la conformación de áreas de libre comercio, uniones aduaneras y otros procesos de integración. Esto se debe, entre otras cosas, a que el resultado de dichas negociaciones tiene un efecto directo e indirecto sobre la economía, la sociedad y el ambiente⁵. Además, existe una creciente tendencia por parte de los consumidores en los países desarrollados (más marcada en Europa) a demandar productos que sean ambientalmente amigables. Cabe mencionar también, a los grupos de productores que buscan protegerse de la competencia, y se han unido de manera "estratégica" con este tipo de consumidores para exigir a sus gobernantes mayores requisitos ambientales -y laborales- a los productos importados que representan una "amenaza".

Generalmente se cita como detonador del debate sobre comercio y ambiente en la política comercial estadounidense, el conflicto sobre la pesca de atún en el Pacífico. En 1991 un panel del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) resolvió en contra de una prohibición a las importaciones de atún capturado bajo un sistema de redes que accidentalmente mataba delfines. Dicho incidente despertó el interés por los efectos ambientales de las políticas e instituciones de comercio entre la opinión pública y en particular la comunidad de ecologistas⁶.

Recordemos que, durante la discusión del TLCAN en el Congreso de los EEUU en 1993, los capítulos ambiental y laboral introducidos por la administración Clinton jugaron un papel determinante en su aprobación final. Posteriormente, en noviembre de 1999 tras la negociación de dicho acuerdo, la administración de Clinton aprobó un decreto que obliga al Ejecutivo a realizar evaluaciones de impacto ambiental de los tratados comerciales que se firmen. De esta manera diversos estudios, oficiales e independientes, estimaron el efecto que tendría el TLCAN en 1991-1992 y nuevamente en 1993; el impacto de la liberalización de la Ronda Uruguay en 1994, la iniciativa para acelerar la liberalización tarifaria de productos forestales en 1997, y el TLC con Chile en 2001. Dichos estudios evalúan el impacto de los acuerdos sobre las economías que lo conforman, primordialmente la de EE.UU. Hacen énfasis en el impacto sobre variables económicas como el empleo, las exportaciones, las importaciones, etc., así como sobre algunas variables ambientales como por ejemplo las emisiones de CO₂ y de SO₂.

³ Ver Gitli, E y Arce, R. (2000), *Los desbalances de los países de la Cuenca del Caribe frente al TLCAN*, Revista INTAL No.11, septiembre.

⁴ Este tema forma parte del debate actual del Mercado Común Centroamericano.

⁵ Para ahondar en información sobre este tema se puede visitar la sección de publicaciones de la página en Internet del Proyecto Integración Comercio y Ambiente (INCA) www.inca.or.cr

⁶ Ver Esty, D. (1994), *Greening the GATT*, Institute for International Economics, Washington, DC.

⁷ Ferrante, J. (2000), *Executive Order 13141 and Implementing Guidelines*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Paper presented at the Trade, Poverty and the Environment Conference, November.

Complementariamente, dentro del TLCAN se estableció toda una normativa ambiental que en su esencia permite la cooperación ambiental, la penalización, e inclusive la suspensión de las concesiones arancelarias (represalias cruzadas), en caso de que algún país irrespete la normativa nacional en materia ambiental. Sobre este tema volveremos más adelante. Similares mecanismos se establecieron en el tratado comercial entre EEUU y Jordania firmado en el 2000.

La reciente aprobación de la Trade Promotion Authority (TPA) para el presidente G.W. Bush ha marcado todo un hito en la política comercial de los EE.UU. Básicamente esto se debe a que por primera vez, tal autorización dicta disposiciones de negociación muy específicas en términos ambientales, y además porque, como dice Audley, el debate sobre la introducción de los temas ambientales en los acuerdos comerciales finalizó “[l]a Ley Comercial de 2002 reconoce formalmente que las prioridades ambientales han de abordarse como parte de cualquier negociación comercial.”⁸. De esta manera por convicción o por mandato, el ambiente estará presente en el futuro en cualquier acuerdo comercial en que participe los EEUU.

Dentro de las disposiciones ambientales de la reciente TPA destacan:

- Asegurar que los socios comerciales de EE.UU.: no fallen en aplicar efectivamente su propia legislación con el fin de obtener una ventaja comercial injusta (2102)(b)(11)(A-B);
- Promover la venta de productos y servicios “verdes” estadounidenses (2102)(b)(F);
- Fortalecer la capacidad de los socios comerciales de EE.UU. para proteger el ambiente;
- Reducir o eliminar las prácticas gubernamentales que indebidamente amenazan el desarrollo sostenible (2102)(b)(E);

- Promover la consideración de los acuerdos multilaterales ambientales (AMUMA) en negociaciones sobre la relación entre los AMUMA y las normas comerciales, en especial en lo que respecta a las excepciones del Artículo XX del GATT para la protección de la salud humana y la conservación de los recursos naturales (2102)(c)(10).

Cabe agregar que este “reverdecimiento” de la política comercial estadounidense no es un hecho aislado, sino más bien una tendencia en este y otros países. Muestra de ello es que en la también recientemente aprobada Ley agrícola 2002 conocida también como el “Farm Bill”, se contemplan desembolsos para programas ambientales sin precedentes. Por ejemplo, se destinan \$17.1 billones para programas de conservación, \$405 millones en programas de energía renovable, biodiesel y bioenergía, \$100 millones en programas de asistencia a propietarios de bosques para que adopten prácticas de manejo sostenible, entre otros.

En el ámbito multilateral, el mandato emanado de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrado en Doha en noviembre de 2001, es claro en incluir el tema ambiental como parte de la nueva ronda de negociaciones que se está realizando. Por tanto, si existe certeza de algo es de que el tema ambiental viene a formar parte de la política comercial de una forma u otra, a escala bilateral o multilateral y los centroamericanos debemos empezar a discutirlo para que las negociaciones no nos tomen por sorpresa.

4. El interés por el ambiente en la política comercial de Centroamérica

Centroamérica es una región rica en recursos naturales. Situada en la zona Neotropical de América posee aproximadamente el 7% de la diversidad biológica del planeta. En su costa atlántica se encuentra el segundo arrecife de coral

⁸ Ver Audley, J. (2002), *Nuevo papel del medio ambiente en la política comercial de los Estados Unidos*, CEIP, Comercio, Equidad y Desarrollo N° 3, septiembre.

más grande del mundo y en su costa pacífica dispone de un domo térmico que atrae grandes cardúmenes de peces. En el territorio centroamericano es posible encontrar una gran diversidad de microclimas, numerosos volcanes y una amplia variedad de flora y fauna endémica. Además de esto, su pasado precolombino la ha hecho heredera de una gran riqueza cultural y étnica.

Estos datos ejemplifican la ya reconocida riqueza natural y cultural que posee la región, y que la distinguen de muchas otras en el planeta. Tal riqueza la ha convertido en importante destino de visita en América y tiene el potencial de convertir el turismo en la “fuente principal de ingresos para nuestros países”⁹. Según conocedores en la materia “[e]l ecoturismo, ... se considera el mercado de más rápido crecimiento a nivel mundial”¹⁰. A estas ventajas de CA, hay que agregar su ubicación geográfica que le concede un fácil acceso, y su agradable clima que le permite recibir visitantes durante todo el año. Según cifras de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), durante el 2000 ingresaron a la región aproximadamente 4 millones de turistas, generando ingresos por el orden de los 3,500 millones de dólares, representando el 5.2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de toda la región centroamericana¹¹.

No debemos perder de vista que la liberalización comercial es tan solo un medio para alcanzar el desarrollo humano sostenible. En este sentido, debemos ser conscientes que los acuerdos comerciales implican beneficios materiales pero a la vez costos sociales y ambientales que se deben sopesar. Muchas veces las presiones ambientales

que se manifiestan localmente tienen un origen externo, como lo es la explotación de áreas forestales y de terrenos fértiles con fines de exportación para abastecer la demanda de los países desarrollados¹². En una región rica en recursos naturales como la centroamericana, es necesario tener presente los costos ambientales que tienen los acuerdos comerciales e identificar los puntos críticos. Solo de esta manera es posible sopesar dichos costos a la hora de hacer un balance de los acuerdos y a la vez actuar de manera proactiva para minimizarlos.

Por otra parte, un alto porcentaje de las exportaciones que realizamos desde Centroamérica son intensivas en el uso de recursos naturales o dependen de estos de manera directa. Es el caso de las exportaciones de productos agrícolas como el café, el banano, el azúcar de la caña, el melón, los crustáceos, y hasta la planta de microprocesadores que exporta Intel desde Costa Rica, necesita del ambiente a razón de los 370 litros de agua que consume por minuto¹³.

Los centroamericanos tenemos un largo historial de coordinación y cooperación en el campo ambiental, que muestra cada vez más la creciente preocupación por el ambiente dentro de la sociedades centroamericanas. En el ámbito multilateral muchos de los acuerdos ambientales existentes han sido firmados y ratificados por los países de la región, tales como el Convenio de Diversidad Biológica, el Protocolo de Kyoto, el Protocolo de Montreal, la Convención de Humedales, etc. Pero además, a escala regional existen acuerdos ambientales como el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en

⁹ ALIDES, Anexo III

¹⁰ Inman, C. y Segura, G. (1999), *Turismo en Centroamérica: el reto de la competitividad*, CLADS-INCAE, CEN 605, abril.

¹¹ Corea, M. (2001), “Turismo crece en Centroamérica”, en diario La Prensa de Nicaragua, 21 de agosto, <http://www.laprensa.com.ni/>

¹² Ver Alier, J.M. y Roca, J. (2000) *Economía ecológica y política ambiental*, PNUMA, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 385-394.

¹³ Delgado, E. (1998), “Arranca el gigante”, en periódico La Nación, lunes 16 de marzo, San José, Costa Rica, http://www.nacion.com/ln_ee/1998/marzo/16/pais1.html.

América Central (Managua, 1992); el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos (Guatemala, 1993); el Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos (Panamá, 1992); el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (San José, 1989), etc. que denotan los esfuerzos de conservación y creación de una institucionalidad por parte de los gobiernos centroamericanos en materia ambiental.

Importantes iniciativas regionales como el Corredor Biológico Mesoamericano, el Plan Ambiental de la Región Centroamericana, el Programa Ambiental Regional para Centroamérica, etc. muestran los ingentes esfuerzos de los países por lograr una coordinación regional para darle un adecuado manejo y conservación a los valiosos recursos con los que cuenta. Pero además muestran que muchas veces es más fácil ponernos de acuerdo en este tipo de temas que en otros, lo cual puede constituir un buen punto de referencia.

En términos de política económica, incluir el tema ambiental dentro de las negociaciones comerciales

asegura el apoyo político de un creciente sector de la sociedad que busca un modelo económico y una liberalización comercial más amigable con el ambiente. Se trata de grupos que abogan por un esquema que reconozca las limitaciones del sistema de mercado, capaces de producir externalidades negativas que deben ser abordadas a través de la regulación y de un sistema de incentivos y castigos. Dicho sistema, se encargaría de promover el buen comportamiento ambiental y de desmotivar la búsqueda de la competitividad a costas del ambiente, o lo que se conoce como el “dumping” ambiental.

Un elemento importante de la TPA recientemente aprobada es la promoción de los productos y servicios “verdes”. Cabe señalar que en el campo de los servicios ambientales, es decir, “los servicios que brindan los ecosistemas y agro-ecosistemas a la comunidad local, nacional o internacional y que inciden directa o indirectamente en la protección y mejoramiento del ambiente y por tanto en la calidad de vida de las personas.”¹⁴ Centroamérica tiene mucho que ofrecer. Tradicionalmente se reconocen como servicios ambientales¹⁵: a) la mitigación de las emisiones de gases con efecto invernadero; b) la conservación de la biodiversidad; c) la protección de recursos hídricos; d) la belleza escénica; y e) el mantenimiento de áreas que mitigan los impactos de los desastres sociales causados por fenómenos naturales. Cabe indicar que en todos los países de la región, existen programas e instituciones encargadas del pago por servicios ambientales (PSA) por lo que sería conveniente aprovechar esta experiencia e insertar estos temas en las negociaciones comerciales¹⁶. En este punto resulta necesario aclarar que lo que hemos llamado en este párrafo servicios ambientales, es lo que en la región centroamericana se reconoce como tales. Sin embargo, en las negociaciones comerciales, los servicios ambientales son aquellos relacionados con



Juan Pablo Moreira/FFI/BM/CCAD

¹⁴ Mejías, R. y Segura, O. (2002), *El pago de servicios ambientales en Centroamérica*, WRI-CINPE, Heredia, enero.

¹⁵ Ver Espinoza, N.; Gatica, J. y Smyle, J. (1999), *El pago de servicios ambientales y el desarrollo sostenible en el medio rural*, RUTA-IIICA, Coronado, C.R, abril.

¹⁶ Ver Mejías, R. y Segura, O. Op. cit.

la limpieza de las aguas residuales y de los desechos de los procesos productivos. Por lo tanto, su incorporación en las negociaciones comerciales, debe de pasar primero por el reconocimiento de los mismos como “servicios ambientales”.¹⁷

5. Posibles impactos ambientales del tratado de libre comercio

La literatura sobre comercio y ambiente tradicionalmente concibe que el impacto que tiene el primero sobre el último se puede descomponer en al menos cuatro efectos: escala, geográfico, tecnológico, e ingreso.

El efecto escala se hace visible cuando como resultado de la disminución de las restricciones al comercio se produce una expansión en la producción. Si la estructura productiva del país que sufre una expansión en su nivel de producción no toma en cuenta los efectos ambientales de la misma, el efecto escala tiene un impacto negativo sobre el medio.

El efecto geográfico consiste en el traslado de la producción o fases de la misma de un país a otro producto de menores restricciones al flujo de bienes y de capital. También se puede observar cuando alguna actividad básica (o ve limitada) su competitividad en la protección arancelaria y dicha protección es eliminada. En el caso de que las actividades más perjudiciales para el medio se vean desplazadas gracias a medidas de política comercial, se dice que el efecto desplazamiento es positivo.

El efecto tecnológico tiene un impacto positivo sobre el ambiente en el caso en que el intercambio comercial y la inversión entre los países aumente la transferencia de tecnologías limpias. Adicionalmente el intercambio comercial puede aumentar la

rivalidad entre las empresas y de esta manera aumentar la eficiencia productiva de las mismas con lo que su desempeño ambiental mejoraría.

El efecto ingreso es el menos directo de todos. Este supone que la liberalización comercial producirá un incremento en la producción y por ende en los ingresos. Además supone que el ambiente es un bien de lujo y que existe una relación positiva entre el cambio en los ingresos de los individuos y la demanda por calidad ambiental¹⁸. Por tanto, un incremento en la liberalización comercial producirá mayores ingresos y, en el largo plazo, mejorará el ambiente.

De lo anterior se desprende que la estimación del impacto ambiental de un tratado de libre comercio como el que nos preocupa no es un asunto fácil. Menos aún si tomamos en cuenta el hecho de que los países de Centroamérica, a pesar de sus similitudes, presentan profundas diferencias en temas clave como ingresos, educación, desarrollo institucional, estructura productiva, para mencionar tan solo algunos. El propósito de las evaluaciones de impacto ambiental (sean estas previas, durante o posterior a la entrada en vigencia del libre comercio) es identificar medidas correctivas para minimizar los impactos negativos y potenciar los positivos así como sustentar mejor las posiciones negociadoras.

Esta realidad nos lleva a preguntarnos cuál es la metodología o enfoque apropiados para abordar el problema. Afortunadamente en este punto existe una amplia variedad de opciones y fuentes que se pueden consultar. Por ejemplo está el caso ya mencionado de la metodología que aplica el gobierno de los EEUU basado en la elaboración de modelos computables de equilibrio general; la de organizaciones no gubernamentales como el Programa de las Naciones Unidas para la conservación del medio ambiente o la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

¹⁷ Arce, Randall (2003) “El sector servicios y las regulaciones multilaterales. Perspectivas para el ALCA y el ambiente” En ALCA y medio ambiente: ideas desde Latinoamérica, Blanco, Hernán; Araya, Mónica y Murillo Carlos, Editores.

¹⁸ Para una revisión crítica de este supuesto ver Gitli, Eduardo y Greivin Hernández (2002), La existencia de la curva de Kuznets ambiental (CKA) y su impacto sobre las negociaciones internacionales, CINPE, Heredia.

Económico con un énfasis menos cuantitativo; la llamada evaluación de la sostenibilidad de la Unión Europea; y finalmente está la evaluación ambiental estratégica, distinta a la evaluación de impacto ambiental de proyectos¹⁹.

Estas metodologías han estado acompañadas de un importante desarrollo conceptual y metodológico, el cual puede y debe, ser aprovechado en la práctica en futuros acuerdos comerciales, tal y como lo consigna la declaración ministerial de Doha.

En Centroamérica la relevancia del tema se refleja en el Acuerdo para el Fortalecimiento de los sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica, suscrito por los ministros de Ambiente de Centroamérica en julio del 2002. Es en este momento donde se indica que es necesario impulsar el desarrollo económico y social de los pueblos centroamericanos con responsabilidad ambiental y que la herramienta de las evaluaciones de impacto ambiental apoyan una mejor toma de decisiones políticas sobre las obras, proyectos y actividades que deben ser llevados a cabo en la región.

Sin embargo, se debe mencionar, que las autoridades que tienen que ver con la EIA en Centroamérica, tienen escasa participación en el proceso de toma de decisiones relacionada con el diseño de políticas regionales. El componente ambiental dentro del diseño de estas políticas, planes o programas nacionales o regionales por lo general no es priorizado. Esto podría ocasionar que no se tomen en cuenta los impactos ambientales negativos que un tratado de libre comercio con los Estados Unidos pueda tener.

Por esta razón queremos llamar la atención sobre la necesidad de realizar estudios oficiales e independientes que determinen el eventual impacto ambiental del tratado y las medidas correctivas. No debemos olvidar

que la riqueza natural existente en CA es en gran medida la base de la riqueza material de la región.

6. Posibles escenarios de la introducción del tema ambiental en el acuerdo comercial Centroamérica -Estados Unidos.

Partiendo del hecho de que el tema ambiental va a ser parte de las negociaciones entre Centroamérica y Estados Unidos, tal y como la TPA lo sugiere y los mismos equipos negociadores centroamericanos lo han propuesto²⁰, la pregunta que surge es: ¿Cómo debe o puede ser tratado el tema? Ante esta interrogante, podríamos tener tres diferentes escenarios de aproximación:

En primer lugar, que el tema sea tratado de forma similar al TLCAN, el cual consta de siete puntos normativos clave²¹:

- a) En el preámbulo del acuerdo se establece que el Tratado promoverá un desarrollo sostenible, y que las metas comerciales deben ser alcanzadas de manera consistente con la protección y la conservación del ambiente.
- b) En cuanto a la relación del TLCAN con otros acuerdos ambientales que tienen provisiones ambientales (v.g. CITES, Protocolo de Montreal, Protocolo de Basilea, etc.), establece que en caso de conflicto prevalecerá el criterio del acuerdo multilateral.
- c) En el campo de las medidas sanitarias y fitosanitarias, autoriza a los países a guardar un "adecuado" nivel de protección de la salud y la vida de los humanos, los animales y las plantas. Dicha protección debe basarse en criterios científicos y mantenerse por un tiempo no superior al necesario.

¹⁹ La evaluación estratégica consiste en un proceso de evaluación ambiental aplicado a políticas y planes nacionales gubernamentales, así como a proyectos de trascendencia transnacional que impliquen la generación de patrones de desarrollo económico-social con impactos ambientales en sus áreas de influencia.

²⁰ Ver COMIECO – Consejo de Ministros de Comercio de Centroamérica – (2002), *Central American Proposal on Negotiations Structure and Calendar*, Washington D.C., September.

²¹ Araya, M. (2000), *Trade and Environment Lessons from NAFTA for The Free Trade Area of the Americas*, Yale Center For Environmental Law & Policy.

- d)** Se acuerda una serie de estándares adicionales que pueden afectar directa o indirectamente el comercio de bienes y servicios. Se autoriza a los países a adoptar tales estándares con el objeto de proteger el ambiente así como la salud humana, animal y de las plantas. Dichos estándares deben ser consistentes con el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio de la OMC y otros acuerdos.
- e)** En el capítulo 11 se instituyen una serie de disposiciones para evitar que alguna de las partes utilice la relajación de la normativa ambiental nacional con el fin de atraer o retener la inversión extranjera.
- f)** En caso de que se presenten disputas ambientales entre las partes debido a alguna medida tomada por algún miembro para proteger el ambiente, el acuerdo contiene un mecanismo de solución de controversias.
- g)** Se establece una serie de excepciones como la del artículo XX del GATT.

Adicionalmente a lo expuesto, el TLCAN contiene un acuerdo ambiental paralelo llamado Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Dicho acuerdo complementa las provisiones ambientales expuestas previamente, sus objetivos son: a) proteger el ambiente a través de la cooperación internacional; b) promover el desarrollo sostenible; c) apoyar las metas ambientales del TLCAN y evitar distorsiones o nuevas barreras al comercio; d) fortalecer la cooperación en el desarrollo de legislación ambiental; y e) promover la transparencia y la participación pública.

Dentro de tal acuerdo se crea la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN). Los países firmantes se comprometen a: a) la elaboración de estudios sobre el estado del

ambiente; b) el mejoramiento de las disposiciones ambientales; c) la aplicación de la legislación ambiental nacional; y d) la publicación y difusión de los resultados.

Un elemento controvertido del TLCAN consiste en las sanciones. Dentro de la sección quinta del ACAAN, se encuentran los procedimientos para resolver peticiones relacionadas con la persistencia en el incumplimiento de la legislación ambiental. La resolución de la disputa es llevada a cabo mediante un procedimiento de consultas y arbitrajes al final del cual, si es necesario, se establecen sanciones económicas que, de no pagarse, se pueden imponer a través de una suspensión de las concesiones arancelarias derivadas del TLCAN. Esto se conoce también como represalia cruzada, y constituye uno de los factores que más desalientan la introducción de los temas ambientales en las negociaciones comerciales por parte de los países en desarrollo²².

El segundo escenario que se puede tomar como referencia es el del acuerdo comercial entre Canadá y Chile. En este caso se firmó el Acuerdo Paralelo Ambiental Chile Canadá (APACC) que es muy similar al ACAAN salvo por dos elementos. En primer lugar, por razones obvias no comprende elementos de cooperación fronteriza como se había previsto para el caso de la frontera entre EEUU y México; y en segundo lugar, la normativa de sanciones no contempla la posibilidad de suspender los beneficios comerciales derivados del acuerdo.

Si luego de un proceso de consultas y solución de diferencias no existe acuerdo entre las partes se establece una multa contra el demandado. El APACC establece que el monto máximo de la multa es de diez millones de dólares (o su equivalente en moneda nacional de los respectivos países), el dinero de la multa se aplicará a corregir los problemas ambientales de la parte sancionada, siguiendo los estándares de su legislación.

²² Gitli, E. y Murillo, C. (1999), "Factores que desalientan la introducción de los temas ambientales en las negociaciones comerciales", en Araya, M. (ed.), *Comercio y Ambiente: una agenda para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas*, OEA, Washington D.C.

El tercer escenario posible, es el seguido en el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Costa Rica y Canadá (ACACRC), el cual es también un acuerdo paralelo al comercial. Esta es una versión mucho más modesta del APACC. Se diferencia fundamentalmente en que tiene una menor cantidad de objetivos; no contempla la creación de una institucionalidad para revisar el acuerdo ambiental, sino que se deposita esta responsabilidad en los respectivos ministerios de ambiente de cada país; y finalmente, no contempla la posibilidad de sanciones adicionales a las establecidas en la legislación ambiental nacional en caso de irrespeto a la misma.

6.1 La estrategia de negociación para Centroamérica sobre el tema ambiental

Las preocupaciones fundamentales de vincular el tema ambiental con el comercial, para la mayoría de los países en vías de desarrollo -Centroamérica no es una excepción-, son fundamentalmente tres:

- Que el tema ambiental sea utilizado como barrera no arancelaria para evitar el acceso de productos centroamericanos al mercado estadounidense.
- El impacto en los costos que estándares ambientales u otros requisitos tengan sobre precios de estos bienes y la eventual pérdida de competitividad por su encarecimiento, o la imposibilidad de los productores nacionales para cumplir con estos estándares por razones de costos.
- El costo económico para un país de una sanción por incumplimiento de su legislación ambiental.

En este sentido, los países en vías de desarrollo han tratado de que estos temas no se vinculen en los procesos de negociación y en el peor de los casos, se traten en la forma más independientemente

posible, dándole de esta manera a las negociaciones ambientales un énfasis en los aspectos de cooperación, más que de negociación comercial propiamente dicho. Reconociendo que en esta temática hay desconfianza, temor y se quiere minimizar la posibilidad de que el tema sea utilizado como barrera no arancelaria, es más conveniente tratarlo en forma separada a través de un acuerdo de cooperación que haga énfasis en los aspectos positivos del vínculo comercio-ambiente²³. De esta manera la estrategia sería más bien, primero no buscar armonizar las leyes ambientales entre países con niveles de vida, condiciones biológicas y prioridades de desarrollo muy diferentes; y segundo, no utilizar disciplinas comerciales para lograr objetivos ambientales. El objetivo principal de relacionar el comercio y el ambiente, consiste en fortalecer las situaciones ganar-ganar entre una norma comercial y su impacto ambiental, como puede ser el caso de la reducción de subsidios con efectos ambientales perniciosos o la promoción del comercio de servicios ambientales²⁴.

Adicionalmente, convendría pensar en algún tipo de sanción que incentive el cumplimiento de la normativa ambiental nacional. En caso de que dicha sanción sea económica, debería aplicar el principio conocido como “el que contamina paga” de manera que los recursos salgan del culpable y se inviertan en la previsión o reposición del daño ambiental. Este es además un elemento de política económica, pues la comunidad ambiental generalmente solicita sanciones económicas que efectivamente inhiban a los gobiernos de practicar “dumping” ambiental, con lo que se garantizaría su apoyo.

Debido a las diferencias en el nivel de desarrollo de las partes del acuerdo – tanto en el ámbito de Centroamérica como entre este y los EEUU – es muy conveniente que el énfasis del acuerdo sea la cooperación entre las partes para superar los retos ambientales que aparezcan como producto del acuerdo comercial.

²³ Murillo Carlos (2002) El Tema Ambiental en las Negociaciones Centro-América-Estados Unidos. FUNDE.

²⁴ Ver John Audley (2002) La política y negociaciones paralelas “El medio ambiente y el comercio en el Hemisferio Occidental”

Consideramos conveniente además, incluir la coordinación de la institucionalidad ambiental de cada país y región parte del acuerdo, fortaleciéndolas para que asuman los compromisos del acuerdo ambiental. Esto con el fin de no crear duplicidad de funciones y aprovechar los escasos recursos con que cuenta la región centroamericana. En este caso ya existe una institucionalidad que se puede tomar como referencia como lo es la Comisión

Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Dentro de las tareas que tal coordinación institucional debe asumir están: la difusión de los temas ambientales producto del acuerdo, la elaboración de diagnósticos ambientales periódicos, la cooperación ambiental y el impulsar una Evaluación Ambiental Estratégica dentro del proceso de realización del acuerdo, la cual conlleve a una mejora en la toma de decisión política introduciendo la variable ambiental.



Plan Puebla Panamá

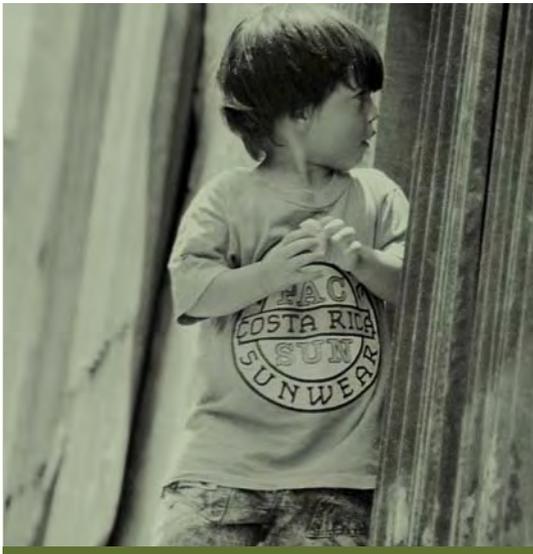
Un reto para la sostenibilidad

Iniciativas de desarrollo sostenible, desarrollo humano y prevención y mitigación de desastres naturales poseen poco presupuesto en el PPP

Obras de infraestructura para el desarrollo económico marcan la pauta

EIA señala la necesidad de ir hacia una Evaluación Ambiental Estratégica del PPP

Polémico... para algunos es esperanzador, para otros todo lo contrario, en definitiva, el Plan Puebla Panamá (PPP) es visto desde perspectivas tan disímiles como variadas. No es casualidad, es quizá el proyecto más ambicioso de que ha tenido noticia la región mesoamericana en los últimos decenios.



Cortesía Aprellofotos



Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), lo observan como un camino viable para reducir la profunda problemática de Centroamérica en cuanto a su desarrollo, así como una forma de integrar la región en un contexto de continuo progreso impulsado por carreteras eficientes, energía eléctrica asequible, aumento en la producción y comercialización interna, canales de educación más amplios, un nutrido turismo ecológico, desarrollo humano y una biodiversidad protegida.

Sus detractores más fuertes lo miran como una andanada de inversión e infraestructuras que les va a esquilmar el agua y la tierra, que expulsará a los pobres rurales hacia el lumpen urbano, que cimentará todavía más una estructura de producción cuya competitividad se basa en la obra de mano barata, que detendrá los derechos de los indígenas, que le pondrá un cerco a la biodiversidad y que lesionará todavía más el ya debilitado índice de desarrollo humano de la región.

Por su parte, profesionales destacados en Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) señalan, que si bien existen iniciativas para incorporar el tema ambiental a la propuesta del PPP, todavía está pendiente la creación de una estructura de comunicación e información al público que

corresponda a la envergadura del proyecto, así como la necesidad de establecer criterios más claros desde el punto de vista socioeconómico y con un sentido más integral del desarrollo sostenible.

Mientras tanto, los organismos vinculados a la EIA discuten el cómo incorporar un Plan Puebla Panamá más estratégico para la región y se esfuerzan por formular políticas y procedimientos a nivel regional e interregional que permitan a Mesoamérica estar lista para asumir su llegada.

Pese a las inquietudes que le rodean, el PPP está en la obligación de cumplir con los criterios aprobados en la IV Cumbre de Tuxtla para la identificación de las iniciativas mesoamericanas establecidas para el plan, es decir: que promueva la integración, que fortalezca la sostenibilidad de los recursos naturales, que disminuya la vulnerabilidad ante desastres naturales, que respete la diversidad cultural, que promueva la participación social, que fomente la participación del sector privado, que beneficie a toda la región y que sea consistente con la realidad fiscal de cada país.

Haciendo uso de esos criterios, el PPP se traza actualmente la realización de 25 proyectos mesoamericanos distribuidos en ocho iniciativas (ver recuadro) cuyo principal reto, observándolo desde la perspectiva de EIA, es realizarlas con el menor impacto ambiental para la región. Por el momento,

mientras se comienzan a asignar recursos millonarios para llevar a cabo el plan, principalmente los proyectos infraestructurales; numerosos grupos organizados al sur de México y algunas agrupaciones del istmo centroamericano, han manifestado una franca oposición al desarrollo del PPP pues cuestionan la sostenibilidad de las iniciativas y señalan impactos negativos para las comunidades y los ecosistemas.

Si bien, la promoción de la participación social es uno de los criterios de la IV Cumbre de Tuxtla, las agrupaciones opositoras al plan se han integrado aparte de las negociaciones oficiales para exponer sus inquietudes, pues señalan que no se han dado mecanismos de participación que los vinculen activamente en el proceso de planeación.

PPP, la danza de los millones baila el ritmo de las infraestructuras

A junio del 2002 las iniciativas de desarrollo sostenible, promoción del turismo, desarrollo humano y prevención y mitigación de desastres naturales se repartían un 3% del presupuesto total del Plan Puebla Panamá. Las restantes cuatro iniciativas se han procurado sus fondos de préstamos otorgados por organismos financieros internacionales y la inversión privada.

De las ocho iniciativas del Plan Puebla Panamá, lo cierto es que los esfuerzos en la inversión se han dirigido hacia aquellas que implican el desarrollo de infraestructuras impulsoras de la economía, tal es el caso de el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) o la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

Para la operación del SIEPAC, que consta de tres proyectos: uno para interconectar eléctricamente a los países centroamericanos, otro para conectar a México con Guatemala y por último uno para conectar a Guatemala con Belice, se ha negociado un financiamiento de \$320 millones.

Con este fin, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó en 1997 un Préstamo por \$240 millones, de los cuales \$170 millones se originaban de su capital ordinario y \$70 millones de los fondos del V Centenario del Gobierno de España, administrados por la institución bajo términos de concesión. El BID tampoco fue magro en cuanto a la cooperación técnica, al financiarla con un préstamo por \$9.9 millones, más \$5 millones de donación. Pese a que el resto del dinero deberá obtenerse mediante aportes locales, el nivel de inversión de la entidad internacional deja en claro el interés en que el SIEPAC llegue a concretarse.

Esto se debe a que la interconexión eléctrica de la región mesoamericana no solo integrará a los ocho países vinculados –al menos con energía- sino que el proyecto promovería otras inversiones paralelas.

Hacia el 2001, esta institución, publicó un documento bajo revisión llamado “Hacia una Integración Regional de Electricidad -El Proyecto, Oportunidades y Desafíos-” en el cual se proyectaba la instalación de plantas de generación eléctrica con tecnologías avanzadas, con capacidad regional y que utilizaran combustibles sustitutos más eficientes, con ciclos combinados con base en gas natural. Esto, crearía los incentivos para la construcción de gasoductos y una integración energética más amplia con países como México y Colombia, potenciales suministradores de gas natural a la región.

En noviembre del 2000, el BID en México, en la presentación de la “Iniciativa para la integración de la infraestructura básica entre México y los países del Istmo Centroamericano”, indicaba que los gasoductos parecen la mejor alternativa para el transporte de gas en comparación con el transporte de gas licuado por buques. La presentación apuntaba a que los gasoductos tienen más efectos locales y contarían con sinergias con el SIEPAC, además de permitir la eventual interconexión desde Venezuela hasta USA y proponía los ejemplos de un gasoducto entre Yucatán y Guatemala, con extensión al resto de Centroamérica;

un gasoducto submarino de Colombia a Panamá con extensión a otros países al norte y un gasoducto entre Venezuela y Colombia para proveer a Panamá.

La industria eléctrica mesoamericana sería el principal consumidor de gas natural, transformando sus actuales plantas termoeléctricas e instalando futuras plantas con este tipo de combustible, también mencionó la identificación de un mercado industrial importante al sustituir combustible de aceite y en menor escala el gas licuado de petróleo.

El documento indicaba que la integración México-Guatemala constituía una obra imprescindible para integrar al SIEPAC con el sistema eléctrico mexicano, además de facilitar la convergencia con el futuro desarrollo de la industria del gas natural en la región centroamericana. Los proyectos de generación serán seguramente atractivos a la inversión privada y actualmente casi todos los países de la región ya cuentan con participación del sector privado por medio de acuerdos de generación privada o ventas de empresas públicas de generación a empresas privadas.

Si bien el criterio técnico-económico acierta al señalar reducciones crecientes en el costo de la electricidad e incluso en la producción de energía más limpia, las proyecciones trazan un aviso sobre qué tipos de proyectos serían sometidos a evaluación ambiental en inversiones a mediano plazo tras concretarse el SIEPAC.

Mientras tanto, para agosto del 2003, el BID anunció la aprobación de un préstamo de 37,5 millones de dólares a Guatemala para apoyar la construcción de la línea de transmisión que conectará los sistemas eléctricos guatemalteco y mexicano, para ello, la institución llevó a cabo un estudio del impacto ambiental y social y una evaluación para analizar las potenciales consecuencias directas e indirectas del proyecto. De la misma manera, la organización indicó haber realizado talleres participativos para informar a la ciudadanía.

Sobre la base de dichos estudios, se diseñó un plan de gestión ambiental y social para asegurar la viabilidad del proyecto y adoptar medidas de prevención y mitigación. Un resultado fue la modificación del trazado de la línea de transmisión para evitar el paso por un sitio arqueológico. Hasta el momento el BID ha sido claro al señalar que el proyecto de interconexión no involucrará reasentamientos de poblaciones.

La misma presentación hecha en México en el año 2000 ("Iniciativa para la integración de la infraestructura básica entre México y los países del Istmo Centroamericano"), señalaba la congruencia de la interconexión eléctrica con el desarrollo de los proyectos carreteros. De acuerdo con las proyecciones de entonces, el Corredor Centroamericano del Pacífico permitirá transitar todos los países del Istmo de una manera más eficiente que con la actual Carretera Interamericana, al tiempo que facilitará el acceso a las terminales portuarias de Panamá.

Señalaba además que la mejora de las carreteras que vinculan el límite de México con Guatemala (Tapachula) con el corredor Villahermosa - Coatzacoalcos, permitirá integrar al Sureste de México con la red vial principal, y con los países del istmo centroamericano.

En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo también tiene influencia, en julio del



2003, la entidad aprobó un préstamo de otros \$37 millones para mejorar la carretera en el Corredor Pacífico del PPP.

Los recursos financiarán obras en un tramo de 92 kilómetros de la Carretera Panamericana entre las localidades de Divisa, Santiago y El Pajal para adaptar sus características funcionales a las normas acordadas entre los ocho países participantes.

El financiamiento dará apoyo a los fondos asignados en mayo del 2002 por la Asamblea Legislativa de Panamá, que utilizó recursos de un fondo fiduciario para el desarrollo de obras prioritarias para la recuperación económica. El aporte constaba de \$90 millones para financiar, en parte, la rehabilitación del Corredor Pacífico desde Divisa a Paso Canoas, en la frontera con Costa Rica.

El Corredor Pacífico, de 3.159 kilómetros, unirá la ciudad de Panamá con Puebla en México. El Corredor Atlántico, de 1.745 kilómetros, por su parte, uniría el puerto de Coatzacoalcos en México con el futuro puerto de Cutuco en El Salvador, ambos, desplegarían una red de ramales complementarios y conectores que conformarían la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

Pese a que el impacto ambiental de la red principal de carreteras sería menor, pues se trazaría sobre carreteras ya existentes, la RICAM, de acuerdo con información del BID, "ha sido sometida a una evaluación ambiental y social que concluyó que las obras ni afectarán a zonas protegidas ni implicarán reasentamientos de personas"; asimismo, el organismo ha señalado que se llevaron a cabo consultas con la sociedad civil organizada, que aportó propuestas para potenciar el proyecto. La expectativa es que la obra reduzca los costos del transporte de carga, facilite la movilización, acorte los tiempos de llegada y reduzca los índices de accidentes.

En Tegucigalpa, Honduras, en junio de 2001, el Banco Centroamericano de Integración Económica

(BCIE), el Banco Nacional de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reunieron a casi dos centenas de empresarios de ocho países de la región mesoamericana para exponerles las oportunidades de negocios e inversión que generaría el Plan Puebla Panamá, en mucho gracias a la mejora de la infraestructura para el transporte.

En relación con los proyectos del PPP, el BCIE manifestó en la reunión con los empresarios su objetivo de colaborar con preinversión y financiamiento por medio de esquemas de fideicomisos de inversión, concesiones de obras públicas, avales de emisiones de empresas, arrendamientos, co-financiamiento a partir de préstamos sindicados y otros mecanismos similares. Al mismo tiempo, el banco se comprometió a proveer información y facilitar las condiciones para que la inversión se materializara.

En esa misma reunión, el representante y Consejero Comercial del BANCOMEX en ese entonces, Rafael de la Cruz, señaló que la entidad financiera proporcionaría servicios a empresarios mexicanos y centroamericanos para promover la inversión. Indicó la disposición de una línea de crédito de \$65 millones para el financiamiento del comercio con Centroamérica y habló sobre oportunidades comerciales y de inversión en los sectores de textiles y confección, infraestructura, turismo, agroindustria, electricidad, petróleo y telecomunicaciones entre otros.

El crecimiento en escala, por ejemplo, de la industria de la maquila, que podría nacer de la ventaja competitiva de este tipo de producción en Mesoamérica, luego de lograr vías más eficientes de transporte y distribución, significa evidentemente la necesidad de incrementar la regulación y monitoreo sobre los efectos contaminantes de la actividad productiva, tales como la carga de aguas residuales industriales, emisión de contaminantes al aire y generación de desechos sólidos. Como ejemplo, en el norte de México, la actividad de la maquila

experimentó un desarrollo acentuado luego de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que brindó ciertas ventajas competitivas a esta industria; el resultado originó un incremento en la contaminación de las aguas que en variadas ocasiones no recibían el tratamiento adecuado.

Por otra parte, en torno al petróleo, no solo es el hecho de que los tres mayores estados productores de combustible fósil en México sean Chiapas, Campeche y Tabasco (involucrados en el Plan Puebla Panamá), sino que ya se conoce que Guatemala, especialmente la provincia del Petén, al extremo norte del país, está en capacidad de producir petróleo. Pese a que ninguna de las reservas encontradas en este país se ha desarrollado, la disposición de líneas de crédito para impulsar esta industria, como la mencionada por el consejero comercial del BANCOMEX, citado arriba, indican la posibilidad de futura explotación.

El BCIE considera como mínimo una participación financiera inicial de aproximadamente \$608 millones para inversión y preinversión. Entre los proyectos aprobados recientemente para la región, se encuentran los primeros financiamientos para proyectos viales del PPP por un monto total de \$93 millones.

Plan Puebla Panamá: Hacia una Evaluación Ambiental Estratégica

“En el momento en que se hable de desarrollo sostenible por separado, que se vea como un capítulo más, deja de serlo para pasar a ser simplemente ‘ambiente’. El desarrollo sostenible implica tres pilares, que son el ambiente, la economía y el aspecto social, por eso cada iniciativa debe poseer su propia propuesta en este sentido”, explicó el secretario de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), Mauricio Castro.

Para Castro, lo ideal sería transformar la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS) del

PPP en una Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Rural y que cada una de estas ocho iniciativas contaran con su propia visión de desarrollo sostenible; lo cual sería una solución para acortar la brecha de inversión que se está proyectando entre las iniciativas de carácter socioeconómico del Plan Puebla Panamá y aquellas como la de Interconexión Regional, la cual encuentra su mejor ejemplo en el proyecto SIEPAC para el caso de Centroamérica. Actualmente, explicó Castro, el tema del desarrollo sostenible apenas ha logrado capturar un 1% de la inversión total en los proyectos del Plan Puebla Panamá.

Este criterio lo comparte Ineke Steinhauer, de la Comisión Holandesa de EIA, quien ha brindado su apoyo técnico al Proyecto de EIA-Centroamérica de CCAD- UICN. “Cada iniciativa, y cada uno de los elementos que la componen deben estar bajo el orden del desarrollo sostenible, de manera que antes de empezar con todos estos proyectos del Plan Puebla Panamá se haya introducido el concepto dentro del plan en general”.

Si se está hablando de un plan, tal como lo es el PPP, inevitablemente se debe pensar en planeación, aquí es donde entra la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La relación que existe entre la planeación y la EAE es tan estrecha como necesaria bajo el entendido de que la EAE es un instrumento para la planificación estratégica a nivel de políticas que puede ser diferente de un país a otro y que incluso en un mismo país se puede realizar de un modo a nivel nacional y de otro en términos regionales .

Como lo explica Ineke Steinhauer, “en general se suele decir que la EAE se puede hacer basada en tres preguntas: “¿por qué?, ¿dónde? y ¿cómo?”. ¿Por qué esta línea SIEPAC, por qué no solo la conexión entre dos países?, es una pregunta típica que se debe responder a nivel estratégico. La pregunta “dónde” se relaciona a la posición geográfica: ¿por qué al lado del Pacífico y no al lado del Atlántico?. El “cómo” se refiere más a aspectos de Evaluación de Impacto Ambiental sobre la manera de realizar el proyecto con el mínimo de daño al ambiente.

La dificultad viene, por ejemplo, con proyectos como el SIEPAC en los cuales ya está casi todo decidido; ya se ha dicho cómo se va a realizar y la ruta determinada, mientras que la EAE es un trabajo a nivel de políticas, planes y programas y lo que ahora se puede hacer con SIEPAC es en relación directa al proyecto. No obstante, cuando se trata de un PPP que está más o menos en sus pañales, sí se podría aplicar una evaluación ambiental estratégica a todo el plan, de forma que ayude a hacer las cosas de la mejor manera”, explicó Steinhauer.

Mauricio Castro señaló que la región está empezando a dar sus primeros pasos en cuanto a desarrollo sostenible y existe el interés de llevarlo a cabo con el Plan Puebla Panamá. El consejo de ministros de la CCAD ya señaló la necesidad de hacer una Evaluación Ambiental Estratégica y actualmente lo que se está buscando es el dinero para hacerla, aproximadamente 300 mil dólares que se están solicitando por medio de cooperación internacional y de instituciones como el BID.

En el Acuerdo para el Fortalecimiento del Trabajo Regional en Evaluación de Impacto Ambiental con miras al Plan Puebla Panamá, la Presidencia y la Secretaría de la CCAD indicaron la importancia de impulsar el Plan de Acción Regional para fortalecer y modernizar los sistemas de EIA. El objetivo es unificar procedimientos cuando se abordan actividades que pueden tener impactos regionales, tal como sucede con el PPP.

El pasado 4 de julio, durante la XXXIII Reunión Ordinaria de la CCAD se acordó que por medio del Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental de la CCAD se elaboren: Términos de Referencia Regionales, para los Estudios de Impacto Ambiental, que se harán a nivel nacional en torno al Plan Puebla Panamá; una estrategia sobre el Sistema EIA, con procedimientos y mecanismos que permitan un análisis regional del PPP y una solicitud a la Comunidad Internacional de Asistencia Técnica y Financiera, para que apoye a la región en la Evaluación Ambiental Estratégica de este gran proyecto.

Aunque todavía no hay fondos para una EAE sí han nacido esfuerzos importantes como el acontecido en enero del 2002, cuando una misión internacional de cuatro expertos de la Comisión Holandesa de EIA revisó los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental del BID de 1997 para el proyecto SIEPAC, así como los Términos de Referencia (TdR) de sus estudios medioambientales, fue el primer paso hacia un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental más cercano al desarrollo sostenible en torno al PPP. Hoy se conoce que el BID ha aceptado recomendaciones de

la misión holandesa y ya ha comenzado a incorporar de cierta forma la participación pública en sus procesos de gestión. (ver recuadro al final)

No obstante, como apunta Ineke Steinhauer, el Plan Puebla Panamá aún está en sus comienzos y el reto es grande para la Autoridades Ambientales de Mesoamérica: lograr el menor impacto ambiental posible en un proyecto de orden multinacional aunado a un desarrollo sostenible que realmente llene la necesidades de los pobladores de la región.



Cortesía Aprefflofas



Cortesía Aprefflofas

Recuadro: Iniciativas Plan Puebla Panamá

El Plan Puebla Panamá se fundamenta en ocho ejes denominados "iniciativas" los cuales apelan al desarrollo de la región mesoamericana.

Iniciativa de Integración Vial

Crear una Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), compuesta por dos corredores, uno sobre el Pacífico y otro sobre el Atlántico con sus respectivos ramales y carreteras complementarias. La inversión que se estima necesaria para lograr la obra es de \$8000 millones y se plantea como principios básicos que cada tramo forme parte de un corredor económico de integración, que sea consistente con el desarrollo sostenible y que se apegue a las restricciones fiscales de cada país de la región.

Iniciativa Energética Mesoamericana

Se dice que los mercados eléctricos mesoamericanos son pequeños, ineficientes y aislados, lo que les resta competitividad y limita las posibilidades de generar energía mediante tecnologías más limpias y económicas, así como la expansión de los servicios eléctricos en zonas rurales o marginales.

La propuesta es unir los mercados eléctricos mesoamericanos mediante un sistema de interconexión de mayor capacidad, el cual facilite la compra y venta de electricidad entre agentes regionales a la vez que propiciará las inversiones en nuevas plantas de generación más grandes y eficientes, lo que reduciría los altos costos de la energía en la región, mejoraría la calidad de los servicios e incrementaría la cobertura universal.

Iniciativa de Telecomunicaciones

Busca universalizar el acceso de información mediante las telecomunicaciones y el desarrollo de una política y un marco regulativo cuyo costo sería \$1,5 millones, el cual fomente las inversiones públicas y privadas en estos servicios.

Para ello se plantea la construcción y explotación de la "Autopista Mesoamericana de la Información" (AMI) por parte del sector privado con un costo de \$100 millones, la cual mejore la interconexión de los países centroamericanos y los estados del Sur Sureste de México entre sí y con el resto del mundo.

Iniciativa de Desarrollo Sostenible

La Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS) se presenta como el marco programático transversal el cual impulsa que los proyectos, programas e iniciativas incorporen gestión ambiental y promuevan la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales.

La IMDS tiene como objetivos: establecer condiciones de desarrollo sustentable regional en forma integral; promover la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales con miras a potenciar su valor económico; proteger la biodiversidad; asegurar mecanismos de gestión participativa, especialmente de las comunidades locales e indígenas; promover el carácter transversal del Desarrollo Sostenible en las otras Iniciativas del Plan Puebla Panamá; y procurar armonizar las diferentes regulaciones en materia de gestión ambiental.

Para su realización, se han planteado los siguientes proyectos: El Programa Mesoamericano de Sistemas de Gestión Ambiental (PROSIGA); el Programa Mesoamericano de Desarrollo Sostenible de Recursos Naturales en Áreas Multinacionales; Consulta Indígena y diseño de proyecto, Corredor Biológico Mesoamericano y Desarrollo de la Economía Rural.

Iniciativa de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales

Esta iniciativa pretende reducir la vulnerabilidad de la región y mejorar la gestión de riesgos mediante: la concienciación pública para la prevención de desastres naturales, el desarrollo del mercado de seguros para riesgos y catástrofes y el fortalecimiento de los sistemas de información hidrometeorológica y climática.

Iniciativa Mesoamericana de Turismo

Se plantea la promoción del turismo de bajo impacto que mejore la integración y el desarrollo económico y social de los países, promueva la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales, disminuya la vulnerabilidad ante los desastres naturales, reconozca y respete la diversidad étnica y cultural e incluya la participación del sector privado y de la sociedad civil. Para ello se han destacado cinco componentes: la certificación de la sostenibilidad turística, implementación de cuentas satélites de turismo, desarrollo del etnoturismo con poblaciones indígenas, desarrollo de circuitos turísticos integrales y el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



Recomendaciones principales de la Misión holandesa sobre el proyecto SIEPAC al Banco Interamericano de Desarrollo

Sobre la EIA del SIEPAC en 1997

Falta una clara justificación del proyecto SIEPAC dentro del Plan Puebla Panamá. La comisión recomendó relacionar claramente al SIEPAC con los principales objetivos del PPP además de una EAE sobre la coherencia estratégica entre uno y otro.

Sobre los términos de Referencia del BID

La Comisión destacó que los Términos de Referencia del BID, eran los requisitos mínimos para el contenido de los estudios de EIA y que en ocasiones carecían de norte (no toda la información ha de desarrollarse con el mismo nivel de detalle).

Justificación del proyecto: Se recomendó que el estudio de EIA debe iniciar con una justificación del corredor elegido para el desarrollo del proyecto.

Cuestiones transfronterizas: La comisión señaló la necesidad de que los estudios de EIA consideren las opciones disponibles para el proyecto SIEPAC de manera que contribuya al desarrollo de las regiones transfronterizas y a la mitigación de los impactos potenciales negativos. Riesgos naturales: Se indicó que antes de iniciar el proyecto se debe consultar mapas de zonas sísmicas, inventariar fenómenos volcánicos activos, estudiar corrimientos de tierras y erosión acelerada así como riesgos de inundación.

Impactos ecológicos: Se recomendó que la fragmentación de hábitats naturales y obstaculización de rutas de migración de aves por la construcción de la línea de transmisión cuente con atención prioritaria.

Impactos Socio-económicos: Se recomendó describir los impactos sociales en los siguientes aspectos: localización y descripción del área directa e indirectamente influenciada por el SIEPAC, analizar tendencias sociales, económicas, políticas y culturales de dichas áreas especialmente con relación al SIEPAC, compensación por paso de líneas en zonas agrícolas, identificación de territorios indígenas con posible impacto por el cruce de líneas y diseño de medidas de mitigación y compensación.

Participación pública: Se señaló la necesidad de iniciar un proceso público de información y consultas a un nivel adecuado y en el cual participen activamente las autoridades medioambientales.

Fuente: Términos de Referencia sobre Impactos Transfronterizos y Regionales del Proyecto SIEPAC, (Línea de Transmisión) en América Central, Comisión For Environmental Impact Assessment.



Cortesía Aprefflofas

Participación Pública y Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica

Dr. Grethel Aguilar R
UICN-Mesoamérica

La Participación Pública y su vínculo con Evaluación de Impacto Ambiental

La participación pública es fundamental para un adecuado desarrollo de las EIA en sus diferentes etapas. A lo largo de la historia este concepto ha tenido diferentes significados dependiendo del país, gobierno o época. En términos generales la participación pública en el contexto de las EIA es un mecanismo en el que

Cortesía Aprefflofas



los individuos en defensa de sus intereses deciden emitir opiniones y realizar acciones con relación a proyectos, obras o situaciones que les estén afectando o les puedan afectar. Algunos autores¹ indican que “se trata de implicar activamente a los ciudadanos en la defensa de los intereses que les son encomendados a la Administración en materia ambiental”. También la participación pública es concebida como un “Control Social” de las funciones del Estado que puede ayudar a adoptar las soluciones adecuadas.

Una forma más moderna de concebir la participación pública es la que se da por medio de un Estado en que los ciudadanos participan legítimamente por medio del voto estando la sociedad organizada en representaciones de ciudadanos en foros de decisión política. Cualquiera que sea la definición, lo que importa es que cuando existe participación de la sociedad en proyectos, obras u acciones que podrían dañar al ambiente, se puede lograr influir en la toma de decisiones políticas.

La Participación Pública como Derecho

Las evaluaciones de impacto ambiental son un instrumento que ayuda a la toma de decisiones políticas sobre la viabilidad o no de un proyecto u obra propuesta. Las EIA brindan información sobre los posibles efectos de estos proyectos en el

ambiente. Sabido que las decisiones finales recaen sobre la administración pública, es decir el Estado, debe ser entendido a su vez que las autoridades públicas trabajan para el público y si estos quieren saber qué es lo que el pueblo necesita, se DEBE brindar participación a los ciudadanos cuando se va a tomar una decisión.

La participación pública solo puede ser entendida si es asociada a otros conceptos, dentro de ellos :

- El Derecho a la información
- El Acceso a la Justicia
- El Derecho a participar

El derecho a la información es entendido como el derecho que tiene todo ciudadano a saber sobre los impactos que obras o actividades puedan causar al ambiente. Este acceso a la información debe ser abierto, sin discriminación alguna. La Información debe ser además oportuna, veraz y suficiente.

La información es condicionante de la vida en democracia y se torna necesaria respecto a la adopción de decisiones políticas en materia ambiental. Es aquí donde con propiedad se aplica la frase de Aristóteles “no se puede opinar sino sobre aquello que previamente se conoce”

La información es un elemento imprescindible en el desarrollo de la persona humana, ya que ésta aporta elementos para que se pueda orientar la toma de decisiones y se pueda participar. Como efecto de lo anterior ha surgido la necesidad de crear sistemas de información que permitan utilizarla de manera racional y productiva en beneficio del ser humano y de la comunidad, para lo cual la legislación juega un papel importante al incorporar reglas que garanticen el ejercicio efectivo de este derecho y el consecuente acceso a la información.

Para poder exigir el cumplimiento de este derecho, es necesario que la ley establezca quiénes

¹ Ramón Martín Mateo. Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental. Madrid; 1994.

son los sujetos obligados a prestar el servicio de información, así como proporcionar la información y señalar cuáles son los sujetos que por ley pueden exigir el cumplimiento de las citadas obligaciones.

El Acceso a la Justicia se relaciona con el derecho de todo ciudadano de poder recurrir a una corte suprema de justicia cuando la información sobre un posible impacto al ambiente le ha sido denegada. Esto ocurre de acuerdo al derecho ambiental establecido en el país.

El control Judicial sobre una adecuada participación pública es escaso, precisamente porque en la mayoría de los países no existen los marcos jurídicos idóneos para accionar este control. Por esta razón los grupos organizados de ciudadanos han optado por recurrir a mecanismos de presión utilizando medios de comunicación pública en el ámbito nacional, alianzas con organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y todo tipo de medidas que llamen la atención sobre el problema en cuestión, de manera que logren tener respuestas claras a sus observaciones.

La ley toma importancia cuando es utilizada desde la perspectiva de daño a los recursos naturales, hoy, todos los países de Centroamérica cuentan con leyes ambientales, que en mayor o menor medida protegen los recursos. Esto da paso a que los grupos más organizados interpongan denuncias reclamando daño al ambiente. Sin embargo el problema principal de estas acciones es que

generalmente son instrumentos que se utilizan cuando ya el delito contra el ambiente está cometido. En este sentido la participación pública aboga más bien por instrumentos preventivos como las evaluaciones de impacto ambiental con su correspondiente fase de participación pública.

Indiscutiblemente cuando la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental es clara en cuanto al requerimiento de participación pública, los ciudadanos podrían recurrir ante los tribunales por cualquier anomalía en el proceso. Para ello, existen diferentes tipos de participación según el país al que nos refiramos, pero básicamente estas radican en los conceptos de interés legítimo, Intereses difusos y acciones populares.

El interés Legítimo se da cuando una persona ha sido o podría ser directamente afectada por el acto en cuestión. Por ejemplo personas que deben ser movilizadas de su propiedad por motivo de inundación provocada por una construcción de represa. El Interés difuso o también conocido como



Cortesía Aprellofas

acciones populares, se da cuando personas ajenas a la situación son afectadas en forma indirecta. En este caso cualquier sujeto, tenga o no interés personal, puede ejercer una acción judicial. Por ejemplo: si se daña el ambiente con la construcción de una represa cualquier persona podría entablar una demanda con base en su



Cortesía Aprefloras

derecho a un ambiente sano consagrado en algunas de las Constituciones Políticas de la región.

Es importante anotar tal como hace ver R. Mateo en su obra, que si el derecho a la información existe dentro de un cuerpo legal de un país determinado, debe utilizarse como recurso legal utilizable frente a la denegación de documentos por parte de la administración. Sin embargo hay dos aspectos a considerar en Centroamérica, el primero es que generalmente los lugares en donde se realizan o proponen proyectos de importancia están alejados de las ciudades, lo que implica costos económicos para obtener la información y por otro lado el nivel de conocimiento de muchos de los interesados no hace posible que ejerciten el derecho a la información que puede ser exigido a la administración por vía judicial.

El derecho a participar: se relaciona con el derecho de todo ciudadano a participar de la toma de decisiones que le afecten. Es un instrumento para expresar intereses colectivos o personales.

En Centroamérica ha existido la tendencia a relacionar el derecho a participar con el derecho a ser escuchado, el cual se confunde con los mecanismos como consultas, audiencias o encuestas. El problema no termina ahí, también tendría que cuestionarse, una vez que las personas manifiestan sus opiniones y son escuchadas, cuál es el paso siguiente?.

La participación debe ser concebida en este sentido como un proceso completo que incluya además del derecho a ser escuchado, el derecho a tener respuesta de la administración. Existen pocos casos en los que las legislaciones establecen plazos a la administración para contestar a las personas que participan y tienen cuestionamientos

sobre las obras, es decir en donde se tutela “el derecho a respuesta”.

Al existir estos derechos estaremos más cerca de que la participación pública pueda llevar a mejores decisiones políticas y a fortalecer los procesos de democratización.

Participación Pública en las etapas del EIA

Hay numerosas etapas que requieren ser satisfechas antes de que se ponga en ejecución un proyecto particular y en las que debe de existir la participación pública y el acceso a la información. Estas etapas del EIA son:

- Screening (informe ambiental preliminar)
- Scoping (TdR)
- Realización del estudio de impacto ambiental
- Revisión del estudio de impacto ambiental
- Realización del proyecto y monitoreo

Se debe profundizar en la implementación de participación pública desde las fases iniciales del EIA y durante todo el proceso². Sin embargo en Centroamérica se ha identificado que por lo general

² Lawyer environmental Action Team. Public Participation under Guidelinness Procedures. Tanzania. 2003

la participación se centraliza más en la fase de revisión del estudio.

Informe Ambiental Preliminar: es un ejercicio de la clasificación o la preparación de un informe ambiental preliminar a la demostración si un proyecto propuesto causará significativas consecuencias adversas para el medio ambiente. Aquí la sociedad podría, en el caso de contar con la información, brindar insumos a la administración que ayuden a determinar sobre la necesidad de un EIA en determinado proyecto.

Scoping: el scoping es hecho por el autor del proyecto o por sus consultores para identificar los puntos principales de preocupación en la consulta con las autoridades sectoriales relevantes así como las personas afectadas e interesadas. Es la responsabilidad del autor del proyecto cerciorarse de que todas las partes en cuestión tengan la oportunidad adecuada de participar en el ejercicio del scoping. El objetivo de su inclusión es determinar cómo sus preocupaciones serán tratadas en los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental. En este sentido un programa del scoping, debe indicar las materias siguientes:

- Las autoridades y los miembros del público, es decir, las probables personas que serán afectadas por el proyecto.
- Qué métodos van a ser usados para informar al público de la propuesta del programa y cómo se solicitarán sus comentarios.
- Cómo notificará el desarrollador al público.
- En qué etapas del proceso de evaluación se van a proveer oportunidades para la participación pública.

Preparación de términos de la referencia Los procedimientos y las pautas de EIA también insisten que para asegurar la participación pública satisfactoria, el autor del proyecto debe iniciar una

campaña pública de la información en el área que probablemente se afectará por el proyecto propuesto y que cualquier preocupación levantada por los miembros del público está registrada y tratada en el estudio de impacto ambiental.

La consulta pública debe ser obligatoria al emprender un estudio de impacto ambiental. Como mínimo, el proponente de la obra debe informar sobre la actividad propuesta y solicitar sus opiniones. Además, las actividades más problemáticas deben implicar consultas más extensas. Los resultados de estas consultas se deben documentar en el informe de EIA.

Realización del estudio de impacto ambiental: se trata de realizar el EsIA con base en los términos de referencia establecidos. En esta etapa el desarrollador debe informar y consultar a los posibles afectados dentro del proyecto obra u acción que se pretenda ejecutar. En algunos casos incluso se habla de un plan de participación pública el cual debe ser ejecutado por el desarrollador. El grupo consultor debería establecer un proceso de interacción con los grupos o comunidades que pueden verse afectados por el proyecto.

Revisión del EsIA: en esta fase es cuando generalmente ocurre la participación pública, en la que los ciudadanos pueden manifestarse sobre el contenido del estudio ante la autoridad competente de revisar el documento. En algunos casos la autoridad estatal correspondiente promueve mecanismos de participación como audiencias



Cortesía Aprefflofas

públicas para tomar en consideración la opinión de los interesados antes de emitir su decisión final.

Seguimiento y Monitoreo del Proyecto.

En algunos casos el mismo Estado podría impulsar la participación de grupos organizados en las labores de control especialmente en zonas alejadas. El control social por medio de la participación eficiente podría agilizar la función del Estado. En algunos casos, sobre todo en proyectos de alto y medio impacto, se puede dar la participación de los ciudadanos, incluso por medio de municipalidades y gobiernos locales en donde se localiza el proyecto durante las inspecciones de control y seguimiento.

¿Quién Participa?

Se ha dicho³ que la participación pública debe tomar paso únicamente cuando se dan los siguientes enunciados:

- Que la opinión es abierta y no restrictiva, de manera que la participación pública puede hacer alguna diferencia.
- Hay una idea clara de qué es lo que se le pedirá al público que haga.
- Hay un compromiso de escuchar los puntos de vista del público y tomarlos en consideración en el proceso de toma de decisiones.



Cortesía Apreffofas

En algunas ocasiones no es apropiado o necesario involucrar al público en la toma de decisiones. Esto puede ser por ejemplo en:

- Decisiones de rutina donde el proceso repetido de participación puede llevar a aburrimiento o cansancio.
- Asuntos secretos relacionados con relaciones internacionales, defensa nacional, seguridad pública.
- Decisiones en situaciones de emergencia

Desde un punto de vista quizá menos práctico y más real sobre ¿Quién está legitimado para participar dentro de un proceso de EIA? hay diversidad de opiniones. Al respecto el Proyecto de Ley Tipo de Evaluaciones de Impacto Ambiental, propuesto por PNUMA, ORPALC indica: "Los miembros del público, organizados de la manera que sea, no deberían ser "parte"-en un sentido jurídico- del procedimiento administrativo vinculado a la evaluación de impacto ambiental. Ello quiere decir que su opinión no debe ser vinculante. La audiencia sirve al decisor para conocer la opinión de las personas, pero no para convertirlas en "parte", ya que en ese caso el mecanismo de toma de decisiones podría ser tan engorroso que no culminaría nunca".

Si bien los individuos, comunidades o grupos organizados en una audiencia no se convierten en "parte", sí podrían llegar a convertirse cuando sus intereses legítimos y difusos se vean afectados. Por ejemplo si una construcción de represa va a desplazar a una comunidad local de sus asentamientos, afectando su estilo de vida y su economía, casi de inmediato se convierten en "parte"; tal es el caso que, incluso podrían entablar denuncias a nivel judicial. Participación viene del verbo latín "participare" que viene de "tomar parte". Si los ciudadanos tomaran parte activa desde la perspectiva legal podrían participar más

³ Department of the Environment, Transport and the Regions. Public Participation in Making Local Environmental Decisions. Good Practice Handbook. Eland House. Crown, London 2000.

ampliamente en la toma de decisiones. No dejamos de lado que esto también podría ser un camino sin fin si la sociedad no está bien organizada y que definitivamente el proceso podría ser más caro y lento. En todo caso, en Centroamérica en la mayoría de las ocasiones, se ha optado por una participación en la que se tiene voz, más no voto y en algunos casos ni siquiera un derecho de respuesta.

Cuando los ciudadanos recurren a la justicia porque las obras atentan contra sus intereses o ya les han causado daño, es cuando podría verse una decisión entrabada, una obra suspendida o alguna medida rectificadora. Cada vez más la sociedad organizada recurre a este tipo de mecanismos para llamar la atención y obligar a la administración y/o ejecutor de la obra a rectificar en el camino.

Participación Pública Estratégica

Para que la participación pública sea efectiva, es necesario impulsar una visión completa del derecho a la participación pública en donde se contemplen los siguientes puntos o requerimientos:

- Información oportuna, veraz y suficiente.
- Recursos para que los ciudadanos puedan acceder a una segunda opinión (calificada) sobre los resultados de los estudios de impacto ambiental.
- Un marco legal claro sobre mecanismos de participación pública.
- Organización Comunal para participar.
- Tiempos suficientes y determinados para estudiar el documento y remitir puntos de vista.
- Derecho a opinar en cualquier etapa de la obra (factibilidad, Ejecución, monitoreo)
- Derecho a recibir respuesta sobre inquietudes presentadas.

Los tomadores de decisión también pueden requerir una serie de aspectos dentro de los que se encuentran:

- Apoyo a la estructura de la administración del estado para facilitar su misión.
- Capacitación acerca de cómo deben manejar los comentarios que reciben de parte del público, cuáles comentarios se deben tomar en consideración, cómo no dar la idea de que la decisión ya ha sido tomada. Manejar situaciones de enojo o comentarios fuera de sentido.
- Debe prestarse atención a la capacidad económica (la participación cuesta dinero). Deben valorarse las técnicas de participación de acuerdo a la capacidad económica. En algunos casos esta participación debe ser costeadada por el proponente del proyecto, aplicando un porcentaje a la obra.

Existen métodos o mecanismos⁴ para que la participación sea posible, dentro de los que se encuentran las convocatorias, consultas, encuestas y audiencias públicas. Estos son los mecanismos que tradicionalmente han sido utilizados, sin embargo existe una tendencia sobre todo de grupos ambientalistas organizados a cambiar esta práctica al ocupar puestos en los foros de decisión política. Con ello lo que se pretende es participar ejerciendo el derecho a ser escuchados "Voz" pero a la vez tener derecho a decidir sobre el asunto en cuestión "voto". Es por ello que en algunas legislaciones de Centroamérica se puede vislumbrar ya la participación de estos grupos dentro de Comités Nacionales del Ambiente y Consejos del Ambiente, entre otros.

Esto no indica que se debe optar por uno u otro mecanismo, sino más bien que todos estos mecanismos pueden coexistir sin son debidamente establecidos y regulados. En este sentido resultaría acertado establecer claramente el rol de los

ciudadanos para evitar confusiones y dilaciones procesales”.

A nivel de Latinoamérica y por ejemplo para el caso de participación pública en la toma de decisiones sobre la viabilidad de construcción de represas hidroeléctricas, se ha venido hablando cada vez más de la posibilidad de que la población brinde un “consentimiento informado previo” a este respecto. Esto significaría que antes de cualquier construcción de represas de gran envergadura, se debería obtener el consentimiento de la sociedad basada en la información proveída por el ejecutor de la obra. Para que este mecanismo pueda adaptarse se necesitaría de una estructura administrativa y mecanismos provistos por la legislación nacional para este fin.

En la región centroamericana el concepto de participación pública ha sido integrado en las leyes de Medio Ambiente y en algunos de los reglamentos de EIA, sin embargo se hace necesario pasar del simple enunciado a los alcances, mecanismos y plazos por medio de los cuáles la participación va a tomar lugar. Las comunidades afectadas por proyectos, presionan a los gobiernos para que esta participación sea clara y transparente, pero hasta al momento aunque se vislumbra en algunos casos la voluntad política, esta queda en principios legales y se han obtenido pocas respuestas.

En la propuesta de PNUMA en 1996 de Proyecto de Ley-Tipo de Evaluación de Impacto Ambiental para los Países de América Latina y el Caribe utiliza en, su artículo 8 la figura de la Audiencia Pública, indicando: “en los casos de los proyectos enumerados en el artículo 2⁵, la autoridad de aplicación deberá convocar a una audiencia pública en la que, con participación de la persona responsable de la obra o actividad, se debatan con la participación de todos los interesados los aspectos

que hacen al impacto ambiental de proyecto y las acciones necesarias para prevenir o mitigar tal impacto. En los demás casos, la convocatoria a audiencia pública será decidida discrecionalmente por la autoridad de aplicación, de oficio o a petición de cualesquier interesado, en atención a las características de cada proyecto y de los impactos ambientales previstos.”

La Comisión del Medio Ambiente del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) aprobó un nuevo texto de Propuesta de Ley-tipo, que elimina, entre otros, el artículo anterior y resume la participación pública en que “*el procedimiento administrativo que se establezca deberá contener términos y etapas procesales que aseguren la debida consideración en los estudios de impacto ambiental de la participación ciudadana y el derecho de los titulares de proyectos u obras a una decisión en un plazo razonable*”.

El proyecto presentado en primera instancia, que utiliza la audiencia pública como mecanismo idóneo pone al ejecutor de la obra y los interesados a interactuar. En la propuesta aprobada se alude al concepto de participación ciudadana pero no se dan lineamientos ni propuestas claras sobre cómo podría implementarse. En ambas propuestas no se aborda el detalle y problema principal de los mecanismos concretos de participación, del derecho a la información, derecho a respuesta y la posibilidad de acceso a la justicia.

Centroamérica

Con el surgimiento de una conciencia ecológica mundial que ha creado numerosos grupos ambientalistas y con el cese de la guerra en Centroamérica se han vislumbrado nuevos espacios de participación pública para la sociedad, o al menos la voluntad de que estos se creen.

⁴ Los mecanismos de participación pública, pueden ser distintos dependiendo del país. Algunos llaman a audiencias, conforman comisiones con representación de los grupos interesados, realizan encuestas, convierten a los ciudadanos en parte de los expedientes, llaman a reuniones o abordan directamente a los líderes.

⁵ Artículo 2: se presumirán obras o actividades susceptibles de degradar el medio ambiente o afectar la calidad de vida de los habitantes, sujetas a estudio de su impacto ambiental previo, a las siguientes: a) Represas o embalses, canales de riego, acueductos, obras de drenaje, dragado, desecación o alteración de cursos de agua significativas. B)....

En Centroamérica la participación pública ha ido de la mano con los procesos de democratización de los Estados⁶. Cada país experimenta diferentes facetas de esta participación dependiendo del contexto político y cultural en que se ha desenvuelto.

En los años 90 luego de que en 1989 se creara la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y con el auge de la importancia del tema ambiental, se inicia todo un proceso de introducción del concepto de EIA, el cual acarrea consigo la importancia de la participación pública en la toma de decisiones sobre el tipo de desarrollo deseado para la región. Ya para 1994 la "Alianza para el Desarrollo Sostenible" señala la necesidad de realizar EIA y retoma el tema de la participación pública.

El Plan Ambiental de la Región Centroamericana conocido como PARCA enfatiza que "la legitimidad y el apoyo social son condiciones fundamentales para el éxito del desarrollo sostenible". Esto ha sido el fruto no solo de la voluntad política, sino de un fuerte activismo social y demandas por participación en un desarrollo que repercute cada vez con mayor intensidad en las vidas de los ciudadanos.

Es así como en la actualidad existen en Centroamérica, entre otros, grupos organizados de campesinos, indígenas, negros, mujeres, empresarios, académicos, ambientalistas y gremios profesionales. Estos grupos podrían representar una valiosa oportunidad para la organización de la participación de la sociedad dentro de la toma de decisiones políticas relacionadas con obras u proyectos que puedan tener impactos nacionales o regionales.

Con relación a los posibles impactos que obras u proyectos puedan tener a nivel regional, uno de los aspectos de mayor relevancia radica en como se

daría la Participación Pública y EIA en el contexto transfronterizo. Al respecto la decisión II/3 de la segunda reunión de las partes del Convenio sobre EIA en el Contexto Transfronterizo adoptado el 25 de febrero de 1991 en la ciudad de Espoo, Finlandia, bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa destaca algunos de los valores de la participación pública en la EIA a nivel transfronterizo.

Indica el convenio Espoo que la participación Pública de la EIA en un ámbito transfronterizo ayudará a :

- (a) Mejorar las relaciones entre la gente y los países, y a prevenir los conflictos ambientales transfronterizos;
- (b) Desarrollar la sociedad civil y la democracia en los países de la región
- (c) Promover el acceso oportuno de la información relevante a los participantes en el proceso de toma de decisión ambiental;
- (d) Hacer que la gente entienda y respete las decisiones finales en proyectos;
- (e) Brinda una proyección con miras a la protección del ambiente y los problemas ambientales a largo plazo.

Sería relevante para los países centroamericanos el iniciar un análisis de cuáles serían los mecanismos y procedimientos para una participación pública dentro de la toma de decisiones regionales relacionadas con proyectos que puedan impactar a la región. Un ejemplo de este tipo de proyectos lo serían las obras planteadas dentro de las iniciativas asociadas al Plan Puebla-

⁶ En el plano internacional y en materia de EIA, ya en 1987 por decisión 14/25 del Consejo de Administración del PNUMA, que establece las Metas y Principios de la Evaluación de Impacto Ambiental, indicando que antes de tomar una decisión sobre una actividad debe darse la oportunidad de hacer observaciones sobre el EIA a organismos gubernamentales, los miembros del público, los expertos en disciplinas pertinentes y los grupos interesados.

Panamá o los proyectos de inversión relacionados con el tratado de libre comercio con Estados Unidos de Norteamérica conocido como CAFTA.

A dónde nos situamos?

Los tres últimos años han sido especialmente importantes para el desarrollo de las EIA a nivel nacional y la coordinación en el ámbito regional. Se ha fortalecido el Comité Técnico de EIA para Centroamérica compuesto por los jefes de EIA de los Ministerios del Ambiente, se ha elaborado un plan de acción para el fortalecimiento de estos sistemas y la mayoría de los países se encuentran reformando sus leyes para mejorar y armonizar los procesos de EIA.

Todo este proceso entre otros ha ayudado a concluir que dentro de los procesos de EIA la participación pública podría reportar beneficios que se pueden sintetizar en:

- Mejora de la calidad de la decisión.
- Reducción de costos y de retrasos.
- Consecución de transparencia de las decisiones y aceptación de las mismas.
- Reducción de las controversias y confrontaciones públicas.
- Mejora el entendimiento de impactos potenciales.
- Identifica sitios o diseños alternativos y/o medidas de mitigación.
- Determina la necesidad de compensación de grupos afectados.
- Clarifica valores y el proceso de llegar a diferentes alternativas.
- Establece procedimientos transparentes.

Los Ministros de Ambiente y Recursos Naturales aprobaron el 4 de julio del 2002 el “Acuerdo para el Fortalecimiento de los Sistemas de EIA en Centroamérica” siendo uno de los puntos del acuerdo el elaborar una estrategia para el fortalecimiento de los mecanismos de participación pública dentro de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental.

Como parte de este acuerdo se elabora un Plan de Acción para el Fortalecimiento de las EIA en donde se inserta como uno de los nueve pasos de acción: “Una estrategia para la intensificación de la participación pública dentro del sistema de EIA”. A continuación detallamos las tareas que se delimitaron dentro de la estrategia⁷.

Cortesía Aprefflofas



⁷ Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. El Plan de Acción Centroamericano de EIA. Setiembre del 2002.

Es preciso profundizar en los diferentes mecanismos y metodologías existentes para la participación pública y tener en mente que es necesario hacer un análisis de cada caso y de los mecanismos idóneos atinentes a la situación particular de que se trate.

La plataforma está dada para despegar el tema y es por ello que será necesario, con la participación de los diferentes sectores, comenzar a delinear una estrategia de participación pública para los procesos de EIA en Centroamérica.



Juan Pablo Moreira/FFI/BM/CCAD

Participación Pública: La cara humana de la Evaluación de Impacto Ambiental

¿Qué es la participación pública?, ¿por qué es importante?, ¿cuándo es debido incorporarla y en qué etapas debe hacerse?, ¿a quién es pertinente involucrar y cómo es conveniente hacerlo? fueron preguntas que encontraron respuesta durante el Taller de Capacitación de Participación Pública en las Evaluaciones de Impacto Ambiental, llevado a cabo la primera semana de setiembre del 2003 en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

En dirección hacia una Evaluación de Impacto Ambiental más transparente, democrática y sostenible, sin lugar a dudas la participación pública efectiva se convierte en un requisito clave para el fortalecimiento de la gestión ambiental en Centroamérica.

Gracias a la cooperación de la Comisión Holandesa de Evaluación de Impacto Ambiental (MER), los invitados al taller compartieron la experiencia del trabajo realizado en los países bajos. La Secretaria Técnica de la MER, Ineke Steinhauer, proporcionó herramientas útiles originadas de los aprendizajes alcanzados en Europa en materia de participación pública.

Por su parte, Grethel Aguilar, directora del Proyecto de Fortalecimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de la UICN, expuso la perspectiva legal sobre el marco de la participación pública y su relación con la Evaluación de Impacto Ambiental.

También, se expuso una propuesta técnica de un modelo funcional de participación pública de la Evaluación de Impacto Ambiental, la cual fue discutida ampliamente por los asistentes al taller. Por otra parte, se mostraron algunos antecedentes regionales e internacionales sobre la participación pública a nivel legal y se expusieron algunas características que idealmente debería poseer ésta.

En cada país, se contó con la presencia y participación del Secretario de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), Mauricio Castro, de las autoridades ambientales encargadas de la Evaluación de Impacto Ambiental; para el caso de Guatemala, la Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales dirigida por Carlos Roberto Morales; la Dirección de Gestión Ambiental de Recursos Naturales de Nicaragua, encabezada por Hilda Espinoza y la Secretaría Técnica Ambiental liderada por Eduardo Madrigal en Costa Rica.

De los retos a las herramientas

Los factores que se conjugan en la participación pública requieren de especial atención. Hilda Espinoza apunta, por ejemplo, que si una población no está educada desde el punto de vista ambiental, la participación pública se puede prestar para una manipulación negativa en torno a un proyecto.

Carlos Roberto Morales, de Guatemala, expresó que en su país “los periódicos en los cuales se presentan los avisos públicos poseen un número de circulación limitada y en el mejor de los casos es un porcentaje bajo de la población capitalina la que tiene acceso a ellos”. Además, los Avisos Públicos sobre proyectos, obras, industrias y otras actividades, no consideran las muy particulares características guatemaltecas de multiétnica, pluriculturalidad y multilingüística.

De la misma manera, la nicaragüense comenta que otros aspectos como los recursos de que disponen las autoridades del Estado para impulsar la participación pública son de la mayor importancia. En su país, por ejemplo, existe voluntad política para promoverla y la descentralización del proceso le ha brindado un mayor protagonismo a las alcaldías, sin embargo, todavía muchas de ellas no han asimilado integralmente la participación pública y por esa razón no le han brindado suficiente apoyo.



Dir. Carlos Roberto Morales de la Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales. Guatemala.



Dir. Hilda Espinosa, Dirección de Gestión Ambiental de Recursos Naturales. Nicaragua.

Por otra parte, las consultas pueden ser muy beneficiosas o muy pobres en contenido dependiendo de las personas que participen y de los intereses que se pongan en juego. No obstante, cualquiera que sea el resultado (valioso o limitado) se falla en la contestación a la gente, pues no existen aún mecanismos de comunicación que informen a los participantes de los resultados de su incursión. En etapas más avanzadas las revisiones técnicas omiten ciertos actores de la población por ineficiencias del sistema, o bien, se falla en la aplicación de los procedimientos de control.

Morales explicó que usualmente las denuncias públicas se presentan en el proceso de ejecución y muchas veces en la etapa de operación. Muy pocas veces se reciben denuncias u oposición en la etapa de planificación de un proyecto. No es de extrañarse, en ese país, del total de proyectos ingresados de enero a mayo del 2002, solo un 5% había hecho las consultas públicas necesarias. El dato concuerda con una creciente lista de "Denuncias Ambientales" recibidas por la Dirección General de Cumplimiento Legal en los últimos cuatro años.

La incorporación de una participación pública efectiva en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental implica retos de organización, los cuales,

mal abordados pueden acarrear peligros, pero bien asimilados conducen a procesos más cristalinos y eficientes de las evaluaciones de impacto ambiental.

El Secretario Técnico de SETENA, Eduardo Madrigal, fue claro al indicar los peligros y los retos de la participación pública. Entre los peligros, el líder indicó: distorsión de los procedimientos, alargamiento de los trámites, conflictos de intereses, duplicidad de labores, conflictos locales, nacionales e incluso regionales, ausencia de políticas claras y pérdida de autoridad.

Como contraparte, Madrigal señala que una inclusión responsable traería consigo el reto de alcanzar procedimientos claros y eficientes, responsabilidades definidas, legitimación y representatividad de los actores y actrices de la participación pública, definición de roles y competencias, coordinación interinstitucional y políticas claras y eficaces.

Hilda Espinosa comenta por su parte que hay que mejorar los mecanismos, brindar información oportuna y adecuada a la población consultada, promover la participación positiva, calificada y oportuna, capacitar para aumentar la calidad de la participación, establecer y fortalecer los mecanismos de información, divulgación y apoyo financiero, informar sobre los resultados de las consultas a quienes se les realizaron y establecer reglas, principios, códigos de ética y mecanismos transparentes para la participación ciudadana.

Estas observaciones de Madrigal, Morales y Espinosa apuntan hacia una de las particularidades de la participación pública y es el hecho de que ésta encuentra su ambiente idóneo dentro del contexto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

El Consultor Allan Astorga, lo señala bien al explicar que la (EAE) se refiere al proceso de EIA aplicado a políticas, planes y programas y cuyo

objetivo es identificar y analizar los impactos ambientales que alcance a producir una política, un plan o un programa de desarrollo.

Como dicta Astorga, la EAE es un instrumento a gran escala porque puede abarcar espacios geográficos tan grandes como un país o incluso más allá y que puede utilizarse para diversas escalas geográficas y administrativas, o bien, para actuaciones productivas, por ejemplo, desarrollo energético, turístico, infraestructura vial y desarrollo urbano, industrial o agroindustrial.

Astorga establece que en Centroamérica la EAE tiene una relación particular con el Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT), de creciente desarrollo en la región. En cierta forma, ambos permiten mejorar el proceso de Evaluación Ambiental Inicial al definir con más exactitud el grado de impacto ambiental que puede tener el desarrollo de un proyecto específico.

En este orden, la EAE se convierte en un mecanismo clave que ayuda a identificar con mayor precisión la magnitud de la participación pública que requieren las evaluaciones de impacto ambiental.

Esto se vuelve particularmente importante cuando se determina por ley la obligatoriedad de impulsar la participación pública o cuando ésta es especialmente deseada con relación al desarrollo de proyectos que pueden causar controversia por tener un impacto social y ambiental significativo.

De cualquier forma, la participación pública llevada a buen término encierra un conjunto de beneficios que por sí mismos elevan la calidad de la gestión ambiental. Entre ellos, mejora el entendimiento de impactos potenciales, identifica diseños alternativos a proyectos y ofrecen medidas de mitigación, identifica asuntos controvertidos y abre la discusión para resolverlos, determina la necesidad de compensar a grupos afectados y lleva a procedimientos más transparentes.



Eduardo Madrigal, secretario de La Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA). Costa Rica.

De acuerdo con la holandesa Ineke Steinhauer, un plan de participación pública debe abarcar siete pasos: determinar los objetivos de la participación, identificar a los posibles afectados, estudiar las limitaciones económicas y de tiempo, seleccionar las técnicas adecuadas para la participación, identificar estructuras de autoridad y procesos de decisión, garantizar la respuesta y considerar los resultados alcanzados.

Los objetivos de la participación pública pueden ser variados, desde brindar información, identificar problemas y conocer la percepción de los afectados hasta elevar la confianza de la gente, lograr consensos y evitar conflictos.

En referencia al tipo de objetivos que se tracen, ellos dependerán incluso del momento o la etapa de la Evaluación de Impacto Ambiental en que se realice.

Idealmente, la participación pública se debe incluir en las primeras etapas de un proyecto, es decir, desde la Evaluación Ambiental Inicial; sin embargo, en la mayoría de los casos esta es aplicada en etapas más avanzadas como el "scoping" y la revisión.

Hacia 1996, se hizo una revisión de la participación pública en el entorno mundial, en la

que el reporte de estado demostró que de 25 países e instituciones grandes del mundo, la participación pública había sido incorporada de la siguiente manera: quince casos en la etapa de revisión, 11 casos en la fase de scoping y solo cuatro durante la etapa de screening y tres en la etapa de preparación del estudio de Evaluación de Impacto Ambiental.

No obstante, de acuerdo con Steinhauer, al parecer esta tendencia se está revirtiendo en el mundo y países como Holanda están incorporando cada vez más la participación pública en etapas más tempranas de la EIA.

Para el caso de la región Centroamericana, lo cierto es que la participación pública se incluye casi siempre en las etapas de revisión de las EIA, con aisladas excepciones como el caso de Honduras que lo incluye durante la elaboración de los Términos de Referencia (TdR) de los estudios de impacto ambiental o el caso de Panamá que señala la elaboración de ciertos planes de participación pública durante los estudios.

No obstante, pese a que la legislación Centroamericana establece la participación pública

de una u otra forma, en la práctica es escasa y abundante en procedimientos poco claros.

Respecto a quién debería ser sujeto de participación pública, la experiencia europea indica que la lista de involucrados puede formularse basada en parámetros como el número de comunidades afectadas y las características de estas comunidades, el nivel de organización que posean los afectados, la accesibilidad a la información que posea la comunidad, los líderes y organizaciones no gubernamentales que podrían emitir criterios, el poder de decisión de estos grupos, su representatividad y legitimidad e incluso posibles afectados transfronterizos. En torno a esto la Comisión de EIA holandesa (MER), ha elaborado una lista de diez preguntas que funciona como guía (ver recuadro).

Teniendo en cuenta el espectro de posibles involucrados, se puede comenzar a dimensionar cuánta participación pública es necesaria para una Evaluación de Impacto Ambiental. Si bien es cierto, la inclusión de la gente en los estudios de impacto ambiental tiene costos de recursos y tiempo, la

¿Quiénes deberían ser involucrados?

- 1-** ¿Cuántas personas y comunidades locales serán afectadas por el proyecto? ¿Qué grupos específicos existen... etnias indígenas, segmentos diferentes de la población?
- 2-** ¿Está la población local organizada en uniones de trabajadores, asociaciones de desarrollo, grupos de base u organizaciones locales, grupos de género, organizaciones étnicas, cooperativas... ?
- 3-** ¿Es la comunidad capaz de leer, tiene acceso a la radio, los periódicos u otros medios, manejan el idioma oficial?
- 4-** ¿Se identifican líderes campesinos, religiosos, políticos...?
- 5-** ¿Qué organizaciones no gubernamentales trabajan en el área y cómo es su relación con la población local?
- 6-** ¿De qué organizaciones no gubernamentales internacionales se pueden esperar comentarios al proyecto?
- 7-** ¿Qué otras organizaciones son importantes para el proyecto? (Organizaciones culturales, grupos de derechos humanos, organizaciones ambientalistas, representantes del sector privado)
- 8-** ¿Cuál es el poder de decisión de estos grupos?
- 9-** ¿Es esa contribución representativa y legítima?
- 10-** En caso de efectos transfronterizos ¿qué otras personas u organizaciones deben ser identificadas?



Grettel Aguilar, Directora del Proyecto de Fortalecimiento de EIA en Centroamérica.

experiencia dice que el costo de no involucrarla puede ser muchísimo mayor, entre otras razones, por la generación de posibles conflictos inesperados que detengan o retrasen obras.

Una participación pública temprana eliminará prejuicios y creará un ambiente de transparencia y confianza. Para que esto suceda, la población debe saber su posibilidad de participar además de conocer y comprender con suficiente antelación la escala y las características del impacto que podría traer un proyecto para su población.

Lo anterior sirve para que las personas tengan el suficiente tiempo de desarrollar ideas y formularse opiniones para lograr un máximo intercambio de ideas.

Esto guarda correspondencia directa con la pregunta de la consultora María Virginia Cajiao: ¿Cuál es el grado de efectividad de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión?. Si se dice que la participación es un proceso por medio del cual los interesados orientan y controlan en forma compartida las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que las afectan, cabe resaltar ciertos principios que hacen que la participación tenga éxito.

De acuerdo con Cajiao, estos principios son: que la información brindada sea lo suficientemente relevante, que tenga suficiente tiempo para su lectura y discusión, que permita desarrollar puntos de vista, que responda a la resolución de problemas planteados, que las reuniones sean convenientes para los participantes en tiempo y lugar, que lleven al diálogo efectivo y que sean abiertas y honestas.

Ejemplos de técnicas para la participación pública Audiencias públicas

- Foros / comités de asesoramiento
- Casas abiertas
- Entrevistas
- Cuestionarios
- Técnicas de sondeo rural rápido
- Grupos pequeños de discusión estructurada
- Medios de comunicación / difusión
- Materiales de imprenta
- Investigación de opiniones
- Seminarios
- Talleres
- Exposiciones
- Web-sites
- Líneas de consulta
- Resolución de conflictos
- Jurado ciudadano
- Apartados postal
- Simulaciones
- Referendums
- Reuniones públicas informativas
- Comentarios por escrito
- Identificación de problemas y audiencias públicas
- Inspecciones de campo
- Oficinas de campo
- Reuniones informales de grupos pequeños

Fuente: Ineke Steinhauer.

Caso contrario, la desinformación o la información inexacta o que no garantice su libre acceso, lesiona sustancialmente la participación pública. Esta premisa nos lleva a plantearnos cuáles son las técnicas apropiadas para llegar a la gente. La respuesta es que no existen fórmulas, sino herramientas que deben ser utilizadas según cada caso, el verdadero asunto está en descubrir cuál o cuáles son los medios apropiados. (Ver cuadro "Ejemplos de técnicas para la participación")



Ineke Steinhauer, Secretaria Técnica MER

La inclusión de la gente

Una participación pública no es efectiva si no hay respuesta para las inquietudes de la gente. La verdadera inclusión de la ciudadanía debe garantizar que los problemas planteados o los comentarios realizados tuvieron eco entre los desarrolladores de los proyectos.

Es por esta razón que la participación pública debe establecer mecanismos para considerar los resultados obtenidos durante su realización, así como clarificar de qué forma serán tomados en cuenta en los estudios de impacto ambiental y cómo pueden influir en la toma de decisiones.

La cara humana de la Evaluación de Impacto Ambiental es la participación pública, es comprobado que las comunidades tienen un mucho mejor entendimiento de su propio ambiente. Los logros alcanzados por las inclusiones efectivas de la población en procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, quizá puedan ilustrarse en una investigación realizada en Holanda en el 2002 en 53 estudios de impacto ambiental:

En un 75% de dichos estudios la participación pública generó nuevos asuntos de discusión; en la mitad de los casos, las autoridades correspondientes incluyeron ideas de la comunidad en sus términos de referencia porque los consideraron valiosos; los temas abordados, en su mayoría, resultaron favorables para el medio ambiente y el bienestar social.