

Centroamérica: su desarrollo institucional y sus retos a nivel regional desde el punto de vista ambiental

Por Mauricio Castro Salazar¹

Una pincelada de la realidad centroamericana²

Centroamérica tiene aproximadamente 530.000 km² y 35 millones de habitantes. La mitad son mujeres. Uno de cada cinco habitantes es indígena y más del 60% de todos los habitantes de la Región viven bajo la línea de pobreza. Aproximadamente un 50% de la población vive en la zona rural. El 80% de las enfermedades es de origen hídrico, menos del 10% de las aguas servidas son tratadas y se generan cerca de 10 millones de toneladas de basura al año. Un 65% del territorio centroamericano está en cuencas compartidas por dos o más países. La contaminación del aire es mayoritariamente proveniente de fuentes móviles y se trata de partículas en suspensión y de otros residuos de la combustión (NOx).

Centroamérica está bañada por dos océanos, el Atlántico y el Pacífico, tiene la cadena arrecifal más grande del hemisferio occidental, sus montañas alcanzan los 4000 m sobre el nivel del mar, tiene precipitaciones anuales que van de los 500 a los 7000 mm, las temperaturas promedio anuales van de 7 a 33 grados, se encuentran al menos 3 biomas, 20 zonas de vida y 33 ecoregiones. Con menos del 1% del territorio emergido del planeta tiene una biodiversidad que representa cerca de un 10 % de todas las formas de vida conocidas.

La creación de la CCAD

Mientras los Presidentes de Centroamérica buscaban una salida negociada a los conflictos armados imperantes, impulsados por el espíritu de los Acuerdos de Esquipulas II³, suscritos en 1987, simultáneamente junto a los titulares de las entonces Comisiones Nacionales de Medio Ambiente, los pocos Ministros de Ambiente y los encargados del tema ambiental en los gobiernos, se ponían de acuerdo en la creación de un órgano de la integración centroamericana que se encargara del manejo conjunto de los ecosistemas, el fortalecimiento de la gestión ambiental, la búsqueda de recursos financieros y técnicos y, en general, de abordar regionalmente la búsqueda y

¹ Secretario Ejecutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

² Datos tomados de los sitios www.sgsica.org, www.ccad.ws y del documento Mesoamérica en Cifras, publicado por el BM y la CCAD en el 2002.

³ El Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Guatemala, Guatemala, 7 de agosto de 1987). Acuerdo de Paz de Esquipulas II.

adopción de estilos de desarrollo sostenible. Así es como se crea la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo⁴ (CCAD).

En 1989, los Presidentes suscribieron el Convenio Constitutivo de la CCAD, y no fue hasta en 1990 que entró en vigencia cuando tres países lo ratificaron⁵, Honduras, Guatemala y El Salvador. En un primer momento pertenecieron a la CCAD las tradicionales cinco repúblicas centroamericanas; y no fue sino hasta 1996 que mediante un Protocolo al Convenio Constitutivo⁶, suscrito en 1991, se adhirieron Belice y Panamá.

La estructura de la CCAD

Desde su creación, la CCAD tiene de tres instancias⁷: la Presidencia, la Secretaría y los Comités Técnicos. Originalmente, la Presidencia se ejercía por un período de un año, rotada en orden alfabético, la Secretaría por tres años y las Comisiones Técnicas en forma permanente, dependiendo del tema. A partir del primer semestre del 2000, la Presidencia Pro Témpore sigue el mismo esquema del SICA⁸, se rota semestralmente entre los países, en orden geográfico. La sede inicial de la Secretaría de la CCAD se estableció en la Ciudad de Guatemala, donde estuvo ubicada hasta octubre de 1998.

El financiamiento de la CCAD se estableció con claridad que vendría de las cuotas anuales de los países miembros y de las donaciones que la comunidad internacional aportara. Se pensó, desde su inicio, en la creación de un brazo financiero, origen de lo que hoy se denomina FOCADES⁹ (Fondo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo). Este mandato se reitera en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)¹⁰, en 1994.

Los primeros años

⁴ IV Cumbre de Presidentes Centroamericanos (San Isidro Coronado, Costa Rica, 10 – 12 de Diciembre de 1989). Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

⁵ Herdocia S., M. 2001. La Situación de Centroamérica sobre los Convenios Regionales e Internacionales más importantes en Materia de Medio Ambiente. Documento de Consultoría para el CBM

⁶ X Cumbre de Presidentes Centroamericanos (San Salvador, 15 – 17 de julio de 1991). Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

⁷ VI Cumbre de Presidentes Centroamericanos (San Isidro Coronado, Costa Rica, 10 – 12 de diciembre de 1989). Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

⁸ XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Tegucigalpa, Honduras, 12 y 13 de diciembre de 1991). Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

⁹ VI Cumbre de Presidentes Centroamericanos (San Isidro Coronado, Costa Rica, 10 – 12 de diciembre de 1989). Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo).

¹⁰ CCAD. 1994. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.

Con mucho sacrificio y dedicación de sus primeras autoridades y funcionarios, la CCAD empezó su operación en la Ciudad de Guatemala. En sus primeros años de gestión contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Durante la XXIX Reunión Ordinaria¹¹ y en ocasión del 10º aniversario de fundación de esta Comisión, se reconoció el apoyo proporcionado por ambas agencias bilaterales. Los recursos para la operación durante los primeros años provinieron del aporte de esas agencias y de las cuotas de membresía de los países. La relación presupuestaria era dispar, Centroamérica aportaba entre un 5 y un 10% y la comunidad internacional entre un 90 y un 95% del total¹².

La sociedad civil organizada era incipiente, apenas daba sus primeros pasos; recordemos que en Nicaragua recién pasaban las elecciones que los Sandinistas perdieron y asumía el poder un gobierno civil¹³, la “recontra” aún combatía en las montañas; en El Salvador se negociaban los Acuerdos de Paz, y en Guatemala se daban los primeros pasos para alcanzar sus acuerdos de paz, que finalmente se firmaron en 1992 y 1996, respectivamente. El Plan de Paz de Esquipulas II apenas empezaba a rendir sus frutos. En una región que salía de la guerra resultaba difícil y lerdado el aprendizaje del uso de los instrumentos que la democracia ofrece, entre otros, la libre organización, el derecho a la libre opinión, la libertad de reunirse y el derecho a profesar sus credos políticos y religiosos.

No habían Ministerios de Medio Ambiente en los países, sólo Costa Rica y Honduras los tenían. Nicaragua tenía un instituto, Guatemala una Comisión adscrita a la Presidencia y El Salvador una Secretaría dentro del Ministerio de Planificación. Panamá y Belice se incorporan, en 1996, luego de que el Protocolo al Convenio constitutivo de la CCAD entró en vigencia. El entusiasmo despertado por la Cumbre de Río de 1992 se respiraba en la Región; y como parte del espíritu de Río se desarrolló la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y en la búsqueda de socios para ella, aspiración que se materializa en 1994. En la ALIDES¹⁴, los Presidentes le asignan a la CCAD el cumplimiento de los compromisos en materia de medio ambiente y recursos naturales que acordaron, considerados como la base para la promoción del desarrollo sostenible de la Región.

¹¹ CCAD. 2000. Acta XXIX Reunión Ordinaria de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (Guatemala, 11 de julio de 2000).

¹² CEGESTI. 1999. Planificación Estratégica e Institucional de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Informa Preliminar.

¹³ La Presidenta Violeta Barrios de Chamorro asumió el poder en Nicaragua, en enero de 1990.

¹⁴ CCAD. 1994. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.

En sus inicios la Agenda Ambiental Centroamericana tenían una clara y lógica influencia de los intereses de la Comunidad Internacional. La CCAD era vista como una agencia regional de asistencia técnica y de cooperación, muy similar a una fundación. En esos años, se suscribe, y se ratifica posteriormente, el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹⁵, manteniendo la sede de la ODECA en San Salvador.

Una instrucción presidencial para reestructurarse: la Declaración de Panamá

En julio de 1997, en la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Panamá, se conoció el documento elaborado por el BID y la CEPAL¹⁶ que recomienda la modernización del SICA, y los Presidentes suscriben la *Declaración de Panamá II* y los *Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional*, donde toman el acuerdo de establecer una Secretaría General Unificada; y se le asigna al Secretario General del SICA su estructuración. Con base en ese acuerdo, el Consejo de Ministros de la CCAD¹⁷ decide trasladar la Secretaría de Guatemala a San Salvador, y nombrar al Secretario Ejecutivo como Director General de Medio Ambiente Interino de la Secretaría General del SICA. El traslado se hace efectivo a partir de octubre de 1998.

Finales de los 90 a los primeros años del nuevo siglo

Casi en los mismos días en que el huracán Mitch golpeaba Centroamérica, en octubre de 1998, se instrumentaba el acuerdo del Consejo de Ministros que instruyó el traslado a San Salvador y se abrió la Dirección General de Medio Ambiente del SICA (DGMA) y por ende también la Secretaría Ejecutiva de la CCAD (SE-CCAD).

La Secretaría General del SICA no dio directrices claras para el funcionamiento de la Secretaría General Unificada como se le instruyó, según el acuerdo de los

¹⁵ XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Tegucigalpa, Honduras, 12 y 13 de diciembre de 1991). Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

¹⁶ CEPAL y BID. 1997. Lineamientos para un Plan de Acción de la Propuesta para el Fortalecimiento y la Racionalización de la Institucionalidad Regional Centroamericana.

¹⁷ CCAD. 1998. Acuerdo Marco de Cooperación Funcional entre la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

Presidentes¹⁸ (esto dio como resultado que el Consejo de Ministros acordara en el 2003 continuar apoyando el proceso de creación de una Secretaría General del SICA, pero rescindiendo el Acuerdo Marco de Cooperación Funcional¹⁹). Luego de un proceso de negociación que tomó los meses que restaban para concluir 1998, a la SE-CCAD se le aumentó el presupuesto, con base en las cuotas que los países miembros pagan al SICA, que implicó una contribución aproximada al 20% de su presupuesto, por lo que el aporte de la Región aumentó en cerca de un 400%.

Durante el último trimestre de 1998 se establecieron los lineamientos políticos con los que trabajaría la SE-CCAD, que se expondrán más adelante con detalle, que buscaron básicamente lo siguiente: consolidar a la CCAD como órgano político, elaborar una estrategia de mediano y largo plazo, participación plena de la sociedad civil, crear mecanismos de transparencia y de rendimiento de cuentas, y aumentar el número de socios y donantes.

De fundación a órgano político de integración: los roles institucionales

Quizás suene extraño que se use la palabra fundación, como ya se hizo mención anteriormente, pero fue una Ministra la que un día comentó que una ONG de su país se le acercó para pedirle su apoyo para enviar una solicitud de fondos a una fundación de la que todos los países son dueños, la Ministra preguntó, no sin sorpresa, el nombre de la fundación, y uno de los dirigentes le dijo que se llamaba CCAD... Posiblemente el mal entendido se originó en la estrecha relación que la CCAD mantiene con sus socios y donantes, y que producto de ello en algunos proyectos se incluían actividades que eran ejecutadas por algunas ONG y que esa relación con la cooperación era más visible que la actividad política que le correspondía desarrollar.

Se empezó una fuerte campaña para mostrar que el Consejo de Ministros de la CCAD era el órgano máximo de la integración ambiental en Centroamérica y que siendo los Ministros ciudadanos políticos, lógicamente les corresponde hacer política. Y siendo más específicos, le corresponde hacer la política para la integración ambiental de Centroamérica, desarrollar las políticas necesarias para que el pilar ambiental de la ALIDES se instrumente en forma coordinada con los otros pilares.

¹⁸ XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Panamá, 12 de julio de 1997). Lineamientos para el Fortalecimiento y la Racionalización de la Institucionalidad Regional.

¹⁹ CCAD. 2003. Acta XX Reunión Extraordinaria de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (Washington, 2 de junio del 2003)

¿Se abandonaron entonces los proyectos y las donaciones? No, por supuesto que no, se les dio otro enfoque. Los proyectos ahora responden al interés de la Región, mientras que los socios o donantes financian por la vía de la CCAD únicamente proyectos que Centroamérica, como unidad regional, solicita. Los proyectos son para fortalecer la acción política de la CCAD. Este enfoque pretende que, usando la jerga de proyectos, que la CCAD sea ejecutor, o sea que tenga la responsabilidad política y legal, que el implementador, quien tiene la responsabilidad técnica, sea un tercero y que el administrador, quien vela por la buena administración de los fondos, sea un también tercero, pudiéndose darse el caso que el implementador y el administrador sean el mismo tercero.

Todos los socios y donantes están convencidos que la CCAD debe ser un órgano político, pero no todos están de acuerdo en que la CCAD deje de realizar los papeles de implementador y de administrador de proyectos. En ese sentido, en enero de 2002, se presentó al Consejo de Ministros el avance para transformar a la CCAD en un órgano cada vez más político, dedicado a integrar la posición centroamericana en el concierto de las naciones, a facilitar los encuentros políticos necesarios para promover la integración centroamericana y a catalizar los nuevos conceptos y mecanismos que mejoren la calidad del ambiente y el manejo de los recursos naturales de la región²⁰.

La pregunta que también sobreviene entonces es sobre el rol de la Secretaría Ejecutiva de la CCAD, ¿cuál es el rol de la Secretaría?, que se responde resaltando que debe ser facilitadora, integradora y catalizadora. Facilitadora en el sentido de convocar a reuniones, talleres, levantar actas, encargarse de la comunicación, de la contabilidad, de representar a la CCAD (cuando así lo disponga el Consejo de Ministros) y otros, o sea facilitar el funcionamiento de la CCAD. Integradora porque busca siempre que la región se integre cada día más, que se armonicen políticas y leyes, que en el concierto internacional la Región se muestre integrada, se presente con una sola voz. Catalizadora, porque introduce nuevos conceptos y métodos en la corriente ambiental de la región, los acelera y no participa en ellos.

Un enfoque más allá que la simple participación: Foro de la Sociedad Civil

En una de las muchas conversaciones que se han mantenido con organizaciones de la sociedad civil, se logró, luego de buscar el mejor símil, acuñar lo que se entendía por

²⁰ CCAD. 2002. Acta XXXII Reunión Ordinaria de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (Granada, 7 de enero de 2002).

participación: se entendió como una invitación a cocinar juntos, en la que los participantes conocen muy bien lo que se va a cocinar, cada uno tiene sus trucos para dar la mejor sazón, y durante la labor estricta de cocinar todos comparten lo que saben, en contraste con lo que sería una invitación a cenar (tradicional concepto de participación), en la que simplemente se sirven los platos, posiblemente alguno de los comensales tenga idea de lo que se está cocinando, pero nadie sabe, excepto quien cocina, sobre las cantidades exactas, los tiempos de cocimiento, y los secretos que el plato preparado tiene.

Se escucha muy a menudo “se consultó con la sociedad civil”, “hubo plena participación” y expresiones similares. Siempre se hizo la pregunta en la SE-CCAD sobre la cantidad y calidad de la información previa que tenían los invitados a la consulta o al proceso de participación ciudadana. En la SE-CCAD nos preguntábamos también si una reunión, taller o seminario que se organizara para informar a la sociedad era suficiente, si una hoja llena de nombres, direcciones, números de teléfonos y firmas era suficiente para afirmar que “X” (documento, ley, proyecto, actividad u otros) había sido consultado como lo exigen la mayoría de las leyes en Centroamérica. Por supuesto que la respuesta que inicialmente nos dimos en 1998 era que no, respuesta que hoy, cinco años después, mantenemos.

Con el fin de garantizar que la CCAD accionaría distinto, la SE-CCAD se propuso mantener un permanente contacto con la sociedad civil organizada regionalmente, se mantuvo una política de “puertas abiertas”, o como dicen, una “política incluyente”. Se decidió que la sociedad civil debía participar directamente en la toma de decisiones y que se empezaría por la elaboración de los proyectos²¹. Se decidió que las organizaciones debían conocer de primera mano lo que la CCAD estaba desarrollando y se nombró un funcionario para que se encargara de mantener un contacto permanente con las organizaciones, accionar que evolucionó al establecimiento del Foro Permanente de la Sociedad Civil de la CCAD²².

Hay quien dice por ahí que lo que no se refleje en un presupuesto no queda nada más que como buena intención y la CCAD consideró e hizo eco de esas palabras, y en el proceso de construcción de su brazo financiero, el FOCADES, decidió que su Junta Directiva estaría integrada por dos Ministros y por tres representantes de

²¹ Pienso que todos los proyectos que ha presentado la CCAD, desde octubre de 1998, han sido elaborados por alguna organización de la sociedad civil centroamericana.

²² CCAD. 2001. Acta XXX Reunión Ordinaria de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (San Salvador, 17 de mayo de 2001).

organizaciones regionales integrantes del Comité Consultivo de la Sociedad Civil del SICA y que representen los sectores universitario, empresarial y el de las organizaciones campesinas, indígenas y negras; este acuerdo se tomó en 2001, durante la XXX Reunión Ordinaria. La consolidación del FOCADES se va dando poco a poco, pero la decisión política más importante ya se dio: tres miembros de la sociedad civil y dos ministros en una junta directiva de cinco miembros²³. La participación es un eje que cruza toda la gestión de la CCAD, es un eje transversal en todas las actividades.

Equidad de género

Se entendió que la equidad de género no es solamente decir o escribir “los” o “las” que se trata de que las oportunidades sean las mismas para los hombres y para las mujeres. Que las inequidades sean superadas y que las condiciones sociales históricas se vayan eliminando a la mayor velocidad posible. Desde 1999, se estableció que la CCAD debía ser promotora de equidad²⁴ y se comenzó por la elaboración de una “Política de Equidad de Género”²⁵, con el apoyo y asesoría de la UICN. Se incluyó en los proyectos la consideración de género, no sólo reflejada en el uso de artículos y adjetivos sino en la estadística y en los presupuestos. Se han tratado de implementar acciones afirmativas, pero no siempre ha sido posible. Para la selección de coordinadores de los proyectos Corredor Biológico Mesoamericano y Sistema Arrecifal Mesoamericano se incluyeron acciones afirmativas en los criterios de selección de los candidatos. La consideración de la equidad de género es otro eje transversal en las actividades de la CCAD.

Educación ambiental.

Partiendo del hecho que “no valora el que no conoce”, se consideró como una tarea permanente educar y se dispuso que en todas las acciones se incluirían renglones presupuestarios relacionados con educación (que se reflejan en los componentes de capacitación y talleres y en publicaciones). Y que siendo consistentes con el papel de catalizadores, se tomarían instrumentos, metodologías o temas que hubiesen generado buenas experiencias en otros ámbitos y que a criterio de la SE-CCAD o por

²³ CCAD. 2001. Acta XXX Reunión Ordinaria de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (San Salvador, 17 de mayo de 2001).

²⁴ CCAD. 2000. Acta XIX Reunión Ordinaria de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (Guatemala, 11 de julio de 2000).

²⁵ CCAD. 2000. Equidad de Género en la Gestión Ambiental en Centroamérica. 50 p.

solicitud de los miembros o socios de la CCAD se considerara de importancia su introducción en la Región (ejemplos claros son, entre varios, el uso de instrumentos económicos, el punto de vista de negocio en el mecanismo de desarrollo limpio y el pago de servicios ambientales).

Fácil fue caer en la tentación de convertir a la CCAD en promotora de cursos de formación académica (incluso se promovió la apertura de una maestría en legislación ambiental y hasta se firmaron títulos...), producto del interés de satisfacer necesidades en la Región, luego de varias discusiones se concluyó que la educación formal tenía que ser impartida por las instituciones especializadas y que la introducción de temas ambientales en los currículos escolares debía ser una responsabilidad de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, que reúne a los ministros de la región. La educación es también un eje transversal en el accionar de la CCAD.

La reducción de la vulnerabilidad y lucha contra la pobreza

El huracán Mitch reafirmó, lamentablemente, lo vulnerable que es Centroamérica. Se sabe que de junio a noviembre la Región puede ser golpeada por huracanes, tormentas e inundaciones. Que de noviembre a junio, la Región puede ser golpeada por sequías e incendios forestales, y que de junio a junio puede ser azotada por erupciones volcánicas, terremotos y maremotos. Se vive en una región vulnerable, es donde vivimos y tenemos que aprender a vivir con ello. ¿Si aprendimos que podíamos vencer la guerra y alcanzar la paz, por qué no haremos lo mismo con la vulnerabilidad?.

Las tierras más fértiles son las que están en los alrededores de los volcanes; no obstante, son susceptibles de sismos, deslizamientos y erupciones. Los desarrollos urbanos están directamente relacionados con las tierras más fértiles. En los alrededores de las zonas urbanas se han generados cinturones de pobreza. Los alrededores de las zonas urbanas (ríos, barrancos, pie de montañas, etc.) son las más vulnerables. La población más pobre vive en las zonas más vulnerables.

Se reconoce a nivel mundial la existencia del círculo vicioso entre pobreza y deterioro ambiental. Dada la condición de vulnerabilidad de nuestra Región, al círculo se adiciona vulnerabilidad. Entonces, en nuestra Centroamérica luchar contra el deterioro ambiental es luchar contra la pobreza y contra la vulnerabilidad, lo que implica en la CCAD sean consideradas como variables transversales.

El Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)

A principios de 1999, existía un fuerte convencimiento en la SE-CCAD que la lucha por una integración ambiental tenía que contar con un plan estratégico que la orientara permanentemente. Siempre nos preguntamos en la SE-CCAD como hacer el plan estratégico. Los colegas de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), por su lado, en varias de las misiones a CCAD emitieron criterios sobre la necesidad de contar con un plan y nos reiteraban que habían hecho recomendaciones e informes sobre ello (lamentablemente nunca conocimos los informes ni las recomendaciones), pero un día conversando el tema salió al tapete y se concordó en que debía hacerse y se inició el proceso para su elaboración.

Por un lado, se consideró indispensable hacer un examen de la situación organizacional y se pidió el apoyo de la ONG basada en Costa Rica CEGESTI, con amplia experiencia en desarrollo organizacional y sistemas de calidad, quienes recomendaron como se debía organizar la CCAD para ser más eficientes y señalaron debilidades y amenazas. Al mismo tiempo, se conversó ampliamente con representantes de organizaciones indígenas, campesinas y de afrodescendientes. Muchas horas de escucha sobre lo que creían que debía ser la acción ambiental de corto, mediano y largo plazo en la Región. Los Enlaces Ministeriales y las Presidencias Protémpores de la CCAD daban sus puntos de vista y requerimientos. Los Directores Generales de los 7 ministerios o autoridades ambientales de la Región al igual que los puntos focales de los Comités Técnicos fueron ampliamente participados. Todos en la Secretaría Ejecutiva participamos activamente hasta que fuimos teniendo borradores cada vez más afinados de lo que debía ser el PARCA²⁶. Una firme decisión de la Presidencia Protempore de la CCAD, a cargo de Guatemala, durante el segundo semestre de 2000, dio el impulso final y personalmente el Ministro participó en discusiones en El Zamorano, el CATIE, el INCAE y la EARTH (universidades de carácter regional) y con varios de los socios y donantes de la CCAD, hasta que se llegó al documento final con el que hoy se cuenta.

Cuatro áreas temáticas y cuatro ejes transversales fue el resultado final, todos buscando disminuir el deterioro ambiental y una mejora en el manejo del ambiente mismo y de los recursos naturales en general. Se partió reconociendo que en la región

²⁶ CCAD. 200. Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA). 32p.

habían relaciones, o debían existir, entre las áreas temáticas Bosques y Biodiversidad, Producción, Agua y Gestión Ambiental. Que las relaciones eran o malas o nulas, y que los instrumentos que la región había usado hasta hora eran insuficientes o inaplicables o ineficientes o su suma y que por lo tanto se debían buscar nuevos, principalmente los que la economía de mercado o las expectativas de la sociedad estaban ofreciendo o requiriendo, según sea el caso, en ese momento y que luego de su análisis y discusión se encontraran útiles para la Región, obviamente sin abandonar los de comando y control que las leyes establecían. Se reconoció también que en la Región no se aplicaban los principios de gestión ambiental y que si en verdad se quería avanzar, era el momento de llevarlos a la práctica y si bien la gestión ambiental se incluyó como un área temática como tal, se consideró que debía también ser transversal.

El PARCA se tenía que traducir a planes anuales, y se propuso, para ser consistentes como el mismo Plan, que los Planes Operativos Anuales (POA) que se elaborasen tenían que plantearse bajo el esquema de “canastas”, o sea un POA común para todos los proyectos y así se elaboró a partir de 2002.

Un POA institucional: una decisión técnica con alto contenido político y el trabajo realizado en búsqueda de definiciones y conceptos

Es muy común en la Región, trátase de proyectos regionales o nacionales, que los proyectos se desarrollan en forma independiente o autónoma, sin coordinar con quién lo pidió o es el principal beneficiario, o con otros proyectos complementarios. Varios de los proyectos regionales se ejecutaban bajo ese esquema: CCAD firmaba la solicitud al donante, se nombraba una unidad ejecutora de simpatía para y seleccionada por el donante, con programas aprobados por el donante, con socios escogidos por la coordinación del proyecto, y a veces con los donantes, inconsultamente con los gobiernos o con la CCAD como tal y la CCAD se requería nada más o para la búsqueda de contrapartidas, o para que se acelerara algún trámite en alguno de los 7 ministerios de la Región. Los proyectos decidían qué si o qué no se hacía, cuándo, cómo, con quién y cuánto costaba la actividad. Los proyectos eran islas independientes.

¿Cómo lograr que no se den islas y que los proyectos respondan a la Región y sus necesidades? Se decidió que con un POA institucional y de inmediato se dispuso hacerlo, el proceso no ha sido fácil y todavía se continúa trabajando en él. Se tuvo que

trabajar en definiciones (qué puede ser considerado como regional y qué como nacional) y conceptos para establecer los presupuestos ya que hay muchas acciones que los gobiernos no pueden financiar porque sencillamente la legislación actual y su condición económica no lo permiten, dentro de ellas caben la mayoría de las que se podrían clasificar como “comunitarias o centroamericanistas²⁷” o las transfronterizas²⁸. El POA se elaboró pensando en que los gobiernos financiarán las acciones que según la legislación vigente se consideren como estrictamente nacionales, por lo que solo se pensó en financiar actividades regionales²⁹ que cumplan al menos dos de los siguientes criterios, que fueron discutidos ampliamente³⁰ en la XXXIII Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de la CCAD, celebrada en Granada, Nicaragua en julio de 2002:

- Economía de escala: se dará básicamente cuando se trate de cursos de capacitación, contratación de consultores altamente especializados, publicaciones, sistemas de información e intercambio de experiencias.
- Costos incrementales: costos no considerados en los presupuestos nacionales que se realizan para el cumplimiento de objetivos fuera de las fronteras nacionales.
- Acciones en ecosistemas o cuencas compartidas.
- Acciones que permitan apoyar a un país a cumplir un objetivo regional

Lo anterior implica varias situaciones. Por un lado, explicar a los gobiernos que los fondos regionales no se pueden utilizar para financiar actividades estrictamente nacionales, lo que en otras palabras significa decir un “no” a instituciones desfinanciadas; por otro, hacer ver a los donantes que un financiamiento a la CCAD no es igual a la sumatoria de siete financiamientos y hacer valer esa tesis cuando se está

²⁷ El proceso de integración centroamericana, si bien iniciado hace más de 50 años, se vio interrumpido hasta hace 14 años por guerras, por lo que las legislaciones y presupuestos nacionales apenas empiezan a reflejarlo, y hasta que eso no se dé, prácticamente en su totalidad Centroamérica requerirá del apoyo de la comunicada internacional para que la apoyen en procesos como los que busca instrumentar el Plan de Acción.

²⁸ Las áreas transfronterizas prioritarias están definidas en el artículo 18 del Convenio de Diversidad Biológica y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias de América Central y son las siguientes: Reserva de la Biosfera Maya, Reserva de la Biosfera Fraternidad o Trifinio, Golfo de Honduras, Golfo de Fonseca, Reserva Río Coco o Solidaridad, Cayos Miskitos, Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz (SIAPAZ), Reserva Bahía Salinas, Reserva de la Biosfera de la Amistad, Reserva del Sixaola y Región del Darien.

²⁹ Si bien existen algunas discusiones en el SICA sobre el tema, no se cuenta con legislación específica por lo que lo que dice el tratado de Maastricht en su artículo 3b relativo a la Unión Europea se podría aplicar: “...puede actuar cuando una actividad planificada, considerando su naturaleza y consecuencias, no puede ser realizada de forma satisfactoria por un estado miembro...”

³⁰ A pesar de la discusión amplia que el tema ha tenido, todavía está inconclusa y lo estará por muchos años mientras los países no definan con claridad la integración que visionan.

en la ejecución del proyecto; y por otro, la búsqueda de mecanismos ágiles y eficientes para la aprobación de los POA por los países actuando regionalmente.

El proceso de elaboración de un POA además de incluir las visiones regionales de cada país y que en cada país los técnicos unifiquen con sus superiores jerárquicos esa visión, ha tratado de mantener un estrecho diálogo con la sociedad civil organizada regionalmente que participa en el Foro Permanente de la Sociedad Civil (lejos todavía del principio de “cocinar juntos”, pero en esa vía).

La etapa de aprobación o de no objeción del POA todavía no está en el punto que se pretende tener: un POA único para todos los donantes y socios que financian actividades en la CCAD³¹ y un reporte único. Todo bajo el esquema de “canasta”³². Por supuesto que todo el proceso (elaboración, monitoreo, evaluación y auditoría) debe ser público y estar disponible para quién se interese en la página web de la CCAD (www.ccad.ws)

La puesta en marcha de un POA institucional implica una maximización de los recursos y un uso más eficiente, se evitan duplicaciones, se buscan complementariedades y sinergias y se facilita el logro de los objetivos. La tarea no es fácil y debe fortalecerse, es un reto permanente.

Donantes y socios (presupuesto y relaciones institucionales)

Un organismo que depende en su presupuesto en aproximadamente un 80% del aporte de sus socios y donantes debe mantener una relación permanente con ellos y sobre todo, garantizar que sus requerimientos administrativos y presupuestarios se cumplen.

En sus inicios, la CCAD dependía, como ya se dijo, en más de un 90% de su presupuesto básico (“core budget”) de dos o tres donantes, lo que obligó a plantearse un cambio radical en las relaciones de dependencia, cambio que se ha hecho y que ha llevado a una relación en que ningún donante aporta más del 22% del presupuesto de la CCAD.

³¹ El Proyecto RUTA es un ejemplo a seguir: presenta un POA a todos sus donantes, un único informe anual, un único reporte financiero, una única auditoría y una única evaluación. Lo anterior independientemente que participan una gran cantidad de socios y donantes, entre varios, IICA, BID, BM, PNUD, FIDA, FAO y DIFID.

³² Basket project

El contar con el PARCA y con un POA institucional ha permitido a la CCAD mantener una relación distinta con sus socios y donantes. La discusión principal ahora con los socios y donantes es sobre tesis políticas y para ver avances de proyectos o presupuestos se hacen reuniones periódicas, lo que ha permitido por un lado una mejor relación con todos y por otro, un aumento significativo en el número de socios y donantes y de proyectos. En 1998 se contaban con aproximadamente 10 y en el 2003 se cuentan con aproximadamente 45³³.

En el 2000³⁴ se organizó la primera reunión con socios y donantes en las instalaciones de la Secretaría General del SICA, actividad de medio día que contó también con la presencia de los Enlaces Ministeriales. La sociedad civil estuvo ausente. La segunda reunión con socios y donantes se realizó en las instalaciones del Banco Centroamericano de Integración Económica, bajo la dirección permanente de la Presidencia Pro Témpore de ese momento y con el Ministro que asumiría la Presidencia en el próximo semestre. La reunión fue de dos días. La sociedad civil tuvo una participación parcial. La tercera se realizó en Francia, en las instalaciones del Banco Mundial, en el 2002, con la presencia de todos los Ministros y duró dos días. Se contó con una participación activa y plena de la sociedad civil.

No más implementación y sí más ejecución

Un organismo político se encarga de temas políticos. En consecuencia, hay una decisión tomada: la CCAD ejecutará proyectos, lo que significa que en todos los proyectos será responsable política y legalmente. La CCAD buscará la participación en la implementación (responsabilidad técnica) de terceros y lo mismo hará para la administración de los fondos.

El planteamiento parece sencillo, pero su aplicación no lo es. Todos los socios y donantes han dicho que están de acuerdo con el planteamiento, pero al llevarlo a la práctica varios se oponen, así que durante la “puesta de acuerdo entre las partes”, la CCAD, a pesar de la decisión tomada, tendrá que cumplir en varios de los proyectos las tres funciones (ejecutora, implementadora y administradora).

³³ se incluyen todos aquellos con los que se desarrollan en forma conjunta actividades o proyectos y no solo los que dan donaciones u ofrecen cooperación técnica.

³⁴ Inspirados en las reuniones de donantes del CATIE.

Hay algunos casos exitosos relacionados con la implementación de proyectos con terceros, como es el caso del proyecto que instrumenta la UICN para el fortalecimiento de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y como son algunos casos de implementación de actividades en PROSIGA (mejoramiento de los sistemas de gestión ambiental financiado por Holanda), Corredor Biológico Mesoamericano (proyecto financiado por el GEF) y Sistema Arrecifal Mesoamericano (también financiado por el GEF).

Siempre prevalecerán algunas dudas sobre la implementación de proyectos para el fortalecimiento institucional de la CCAD, para la armonización de leyes y políticas y para la unificación de posiciones, ¿se requerirá en esos casos la participación de terceros?.

Participación y Rendimiento de cuentas. Transparencia y más transparencia

Los que somos servidores públicos, eso somos los que trabajamos en la CCAD, debemos acostumbrarnos y tener absolutamente interiorizado que siempre debemos rendir cuentas y que nuestras actuaciones son públicas. Toda la información que se maneja en la CCAD debe ser pública, incluidos los salarios. Hemos hecho nuestros mejores esfuerzos para que eso sea así. La tarea no ha sido fácil. No todas las mentes ni en todos los países se piensa así. Pero ese es el norte: cuestión pública, información pública.

La información es pública, pero eso no es suficiente, además, se deben buscar todos los medios posibles para que llegue al mayor público y si en los procesos de participación pública se pretende una plena participación, debemos asegurar que los participantes cuenten con la cantidad de información previa suficiente que les permita tomar decisiones de la misma forma que los convocantes. Esperamos que un futuro convocado y convocante tengan el mismo grado de información.

Los fondos que maneja CCAD en su mayoría son públicos, por no decir en su totalidad. Fondos públicos que son aportados por contribuyentes internacionales por la vía de sus gobiernos o cuotas de los países. Todos los ciudadanos tienen el derecho a saber en que se invierten sus impuestos. Los servidores públicos debemos informar en que se han invertido o gastado las contribuciones. Los servidores públicos debemos acostumbrarnos a rendir cuentas.

Las premisas anteriores han motivado a que en el sitio web de la CCAD estén el presupuesto anual (incluidos los renglones salariales), los informes de auditoría, los informes de monitoreo y de evaluación, las actas del Consejo de Ministros y de Comités Técnicos, el POA, los informes de avances y otros. En un futuro cercano se espera, que además de la información señalada, se pueda acceder los avances y presupuestos de cada uno de los proyectos que la CCAD ejecuta.

Sobra decir, que en adición a lo anterior, la CCAD organiza reuniones periódicas con organizaciones que representan a los distintos sectores de la sociedad civil centroamericana para rendir cuentas, en las que se discuten avances de proyectos, gastos, contrataciones, resultados de participaciones internacionales y otros. La convicción de rendir cuentas y de contar con mecanismos reales, permanentes y eficientes de participación obligaron a la CCAD a establecer el Foro Permanente de la Sociedad Civil.

Foro Permanente de la Sociedad Civil

En el libro sagrado de los mayas, el Popol Vuh, se describe en sus primeros capítulos la forma en que los dioses crearon el mundo. Se dice que luego de varias semanas y discusiones finalmente llegaron a un consenso y crearon a los hombres.... Esa ha sido la característica de nuestra región: el consenso, y debemos hacer todos los esfuerzos para rescatarlo e interiorizarlo en nuestras actuaciones. Desde que se inició el proceso de traslado de sede de Guatemala a El Salvador, en octubre de 1998, la búsqueda del consenso ha sido uno de los horizontes a seguir.

Desde 1998, la CCAD ha emprendido un decidido proceso para consolidar su relación con la sociedad civil, y avanzar así en la búsqueda e interiorización del consenso. El huracán Mitch, además de reafirmar cuán vulnerable es Centroamérica, reafirmó también cuán desarticulada estaba la sociedad civil y los organismos de integración. La comunidad cooperante le pidió a los gobiernos y a los órganos de la Integración que elaboraran proyectos concretos para paliar y mitigar los daños. La CCAD optó porque los proyectos fueran elaborados por la sociedad civil, se pidió a ONG que los elaboraran. CICA (Consejo Indígena Centroamericano), CICAFOC (Asociación Centroamericana de Indígenas y Campesino de aprovechamiento Forestal Comunitario), ASOCODE (Asociación Centroamericana para el Desarrollo), ONECA (Organización Negra de Centroamérica), Frente Solidario de pequeños caficultores y UPROCAFE (Unión de Pequeños Productores de Café) se unieron bajo la Coordinadora Centroamericana del Campo y con fondos internacionales que la SE-

CCAD consiguió, se hizo un proceso ampliamente participativo y los proyectos que resultaron de él, la CCAD los presentó a la comunidad internacional, además, la SE-CCAD buscó fondos para asegurar la participación de la sociedad civil en la reunión del Grupo Consultivo para Centroamérica que se reunió en Suecia, en mayo de 1999.

La participación regional en la segunda Reunión del Grupo Consultivo, celebrado en España en el 2001, tuvo la misma tónica; la CCAD presentó dentro de la propuesta regional de Modernización y Transformación de Centroamérica³⁵, los proyectos que las organizaciones elaboraron y también garantizó que sus representantes participaran.

Los casos anteriores no fueron aislados, hasta hoy se ha mantenido un diálogo permanente en todo el quehacer institucional de la CCAD: proyectos, planeación, programación y otros. Para facilitar la comunicación, la SE-CCAD dispuso, como ya se dijo, un especialista para que se dedicara a tiempo completo a mantener el diálogo con la sociedad civil. Toda la relación existente llevó al Consejo de Ministros a tomar el acuerdo de establecer el Foro Permanente de la Sociedad Civil, durante la XXX Reunión Ordinaria, celebrada en San Salvador, en mayo de 2001.

A finales del 2001, se estableció el Foro Permanente de la Sociedad Civil, en una asamblea constitutiva³⁶ en la que estuvo presente la Presidencia Pro Tempore. En la constitución participaron nueve organizaciones³⁷ (ONECA, FECATRANS³⁸, ASOCODE, CICA, UPROCAFE, FRENTE SOLIDARIO, FECAICA³⁹, CICAFOC y FECAMCO⁴⁰), cuyo requisito es ser miembro del Comité Consultivo del SICA. Se discute si la membresía de la UICN y si la formación de alguna otra organización de carácter regional que no pertenezca al CC-SICA podría participar en el Foro como miembro pleno.

La instrucción girada en la CCAD es que la sociedad civil tiene el derecho de participar en todas las actividades que se realicen en el marco de la CCAD: reuniones del consejo de ministros y comités técnicos, talleres, capacitación, sesiones de planeación y programación y otras.

³⁵ SICA. 2001. Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI: Una Propuesta Regional 61p.

³⁶ CCAD. 2002. Memoria de la primera reunión del Foro Permanente de la Sociedad Civil de la CCAD (Tegucigalpa, 20 de noviembre de 2001).

³⁷ CCAD. 2001. Acta Constitutiva del Foro Permanente de Sociedad Civil de la CCAD.

³⁸ Federación Centroamericana de Transporte

³⁹ Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas

⁴⁰ Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano

En una Región que recién empieza a caminar por los senderos de la paz y la democracia es difícil que todos estemos de acuerdo en la participación y en la búsqueda del consenso milenario y tradicional que nuestros antepasados acostumbraron. La ruta ha sido trazada, y no queda nada más que seguirla.

La CCAD en el siglo 21: los retos de los próximos años

Somos firmes convencidos que la integración la hacen los pueblos y no los gobiernos y mucho menos las organizaciones del SICA. Como bien se ha señalado, la CCAD cumple las funciones de catalizadora, integradora y facilitadora del proceso, nunca de conductora. Se tiene que dar una discusión que permita a todos los centroamericanos saber con claridad hacia donde se dirige la integración, qué entiende por región y por regionalidad. Lo cierto es que las discusiones no pueden darse en la burocracia de los gobiernos o de los órganos del SICA debe darse en forma participativa, abierta y transparente.

La CCAD necesariamente se verá beneficiada de todo el proceso de discusión que se dé, lamentablemente no hay señales que muestren que eso se dará en el corto plazo. Algunos países de la región no pueden emprender todavía procesos participativos, abiertos y transparentes. Tampoco lo pueden hacer de esa forma algunos de los órganos del SICA.

La CCAD deberá catalizar procesos conducentes a que la integración se haga efectiva, sustentada en acciones concretas, verificables y controlables, entre varios, los siguientes:

- la consolidación del corredor biológico mesoamericano con sus normas y reglas,
- el manejo conjunto del sistema arrecifal mesoamericano y de otros ecosistemas compartidos,
- suscripción de acuerdos bi o trinacionales públicos que sean verificables para el manejo de cuencas o ecosistemas compartidos,
- el sistema de acreditación de Centroamérica,
- el sistema de información ambiental,
- el sistema centroamericano de áreas protegidas,

- el sistema centroamericano de evaluación de impacto ambiental y por supuesto todas las políticas, leyes y estándares que sea posible unificar o armonizar.