

Hacia el Fortalecimiento del Marco Institucional de la Gestión Ambiental en Centroamérica

Elsa Chang, Alfonso González, Aarón Zazueta

World Resources Institute
1709 New York Avenue, NW, Suite 700
Washington, DC 20006

1996

INDICE

	Página
Introducción	1
Estructuras Institucionales	3
Principales Desafíos	8
Conclusiones y Recomendaciones	15
Anexo No. 1: Perfiles Institucionales de los OGMA Centroamericanos	18

INTRODUCCION

En América Central, la preocupación y el interés por los problemas ambientales comenzaron a manifestarse con claridad en los años ochenta, coincidiendo con la publicación del Informe Brundtland, *Our Common Future* ("Nuestro Futuro Común"). Los primeros esfuerzos en este sentido le correspondieron a las organizaciones no gubernamentales locales, bajo la guía y los auspicios de sus símiles internacionales. Una vez concluidos los conflictos bélicos regionales--lo cual trajo consigo un cambio radical en la naturaleza de la ayuda externa a Centroamérica--, los gobiernos del istmo comenzaron a ponerse al día con los asuntos ambientales, creando para ello las instituciones que les permitieran canalizar los recursos provenientes de la ayuda bilateral y multilateral destinados a ese campo. En esta coyuntura surgen los Organismos Gubernamentales de Medio Ambiente (OGMA).

Al mismo tiempo, el clima de paz que se empezó a respirar en la región una vez silenciadas las armas en Nicaragua y El Salvador le dio un nuevo ímpetu a la cooperación regional. En 1989, con la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) se iniciaron una serie de esfuerzos tendientes a valorar y proteger el patrimonio ambiental regional; fortalecer las instancias nacionales de gestión ambiental; auspiciar la compatibilización de políticas nacionales para orientar las acciones hacia el desarrollo sostenible, y promover una gestión ambiental democrática, participativa y descentralizada en cada país.

Con motivo de la realización de la "Cumbre de la Tierra" en Rio de Janeiro en 1992, la CCAD promovió en toda la región un proceso amplio de consulta que daría lugar a la formulación de lo que hoy se conoce como la Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (ACAD). Una de las prioridades de la Agenda ha sido precisamente fortalecer a los OGMA de cada país para que puedan orientar el proceso que ha de conducir a un desarrollo sostenible.

Con ese propósito, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Centro para el Desarrollo Internacional del Instituto de Recursos Mundiales (CIDE/WRI), llevaron a cabo entre 1993 y 1995 el proyecto **Fortalecimiento del Marco Institucional para la Gestión Ambiental en la Región Centroamericana**, el cual contó con el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Tal proyecto estuvo dirigido a prestar capacitación a los OGMA en cuestiones de planificación participativa, mecanismos de concertación y resolución de conflictos, respondiendo a las necesidades identificadas por ellos.

Durante la primera etapa del proyecto (1993-1994) se hizo un diagnóstico de la situación de la gestión ambiental en Centroamérica con base en entrevistas con ministros, directivos y técnicos de las instituciones. En la segunda etapa se realizaron talleres nacionales para

identificar los desafíos de cada organismo gubernamental en cuanto a la gestión ambiental, y para definir y priorizar acciones específicas y factibles de capacitación para su fortalecimiento institucional (Ver Anexo: Perfiles institucionales de los OGMA centroamericanos). En la tercera etapa se llevó a cabo un taller regional para consolidar y sistematizar los resultados de los talleres realizados durante la fase previa, y para revisar y ratificar las áreas de capacitación institucional identificadas en cada país con el fin de ajustar las actividades programadas por el Proyecto CCAD-WRI-AID/ROCAP según las necesidades específicas de cada entidad.

En respuesta a tales necesidades, WRI elaboró una propuesta para realizar talleres nacionales de capacitación sobre formulación de políticas para el desarrollo sostenible, los cuales se centraron en cuatro temas: 1) Análisis de políticas para el desarrollo sostenible; 2) procesos de consulta; 3) técnicas y métodos para la negociación y resolución de conflictos, y 4) técnicas de facilitación. Con esta agenda temática se dio inicio a la cuarta y última etapa del proyecto, durante la cual se llevaron a cabo talleres de capacitación en El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Costa Rica y Nicaragua, entre diciembre de 1994 y abril de 1995.

El análisis que aquí se ofrece sobre los OGMA se basa precisamente en la información obtenida durante la realización del proyecto anteriormente descrito. Por lo tanto, este documento no se constituye en un estudio en sí sobre la institucionalidad de los OGMA, sino que más bien presenta los resultados que se derivan de un proceso destinado a establecer sus necesidades de capacitación. En la primera parte del documento se caracteriza a los OGMA según su misión y sus funciones, su presupuesto, su personal y su ubicación y jerarquía al interior del poder ejecutivo. En la segunda parte se identifican los principales desafíos que tienen por delante estos organismos, así como sus necesidades de capacitación. En la tercera y última sección aparecen las conclusiones y recomendaciones, identificando en ellas las áreas donde se detectan las mayores debilidades de los OGMA y donde probablemente tendrán que concentrarse en el futuro los esfuerzos de fortalecimiento institucional. Finalmente, en el anexo se adjuntan los perfiles institucionales de cada uno de los OGMA centroamericanos.

Esperamos que el presente documento le sirva de guía a todas aquellas agencias de cooperación internacional que de una u otra manera le están prestando asistencia técnica a los OGMA con el fin de que puedan mejorar, tanto su funcionamiento institucional como la gestión ambiental en América Central.

ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

En la coyuntura actual, bajo la cual se busca incorporar las dimensiones de sustentabilidad a los procesos de desarrollo nacionales y regionales--con el apoyo tanto de los gobiernos como de una amplia gama de organismos internacionales--, cobra singular relevancia la misión y desempeño de los OGMA. Por lo tanto, ha surgido la necesidad de establecer en cada país una dinámica de coordinación con los esfuerzos del gobierno en otros sectores, y de enlazar más efectivamente las iniciativas nacionales con los esfuerzos de las entidades internacionales que apoyan las acciones en favor del desarrollo sostenible.

Los OGMA centroamericanos surgen con el mandato de diseñar políticas, planes, estrategias y proyectos ambientales; formular y hacer cumplir la normatividad ambiental; coordinar sus labores con otros sectores económicos y sociales, y llevar a cabo acciones derivadas de la política ambiental. Otro componente de su misión es la educación ambiental, así como la compilación, sistematización y difusión de datos e información relacionados con el medio ambiente, y la promoción de estudios e investigaciones relacionadas con el uso de los recursos naturales y el estado del medio ambiente.

Los OGMA han concentrado sus esfuerzos iniciales en la creación de una ley marco del medio ambiente, dentro de la cual se encuadran las políticas de manejo de recursos naturales y protección ambiental. Algunos se han preocupado por aumentar su influencia vis a vis los otros sectores del gobierno con el fin de cumplir a cabalidad con la función coordinadora intersectorial que se les ha asignado. Los esfuerzos de los OGMA, respaldados por la CCAD, también se han dirigido a conseguir el apoyo técnico y financiero de organizaciones internacionales, agencias bilaterales de desarrollo y agencias crediticias multilaterales.

Es evidente, sin embargo, que si bien estas entidades tienen una misión y cumplen unas funciones relativamente similares, sus estructuras son distintas, lo mismo que su capacidad de gestión. Estas diferencias se originan en el grado de desarrollo institucional general de cada nación, en el grado de compromiso político de cada país para con el medio ambiente, en la disponibilidad de recursos y personal administrativo y técnico especializado y en las necesidades particulares de cada país en lo que hace a su medio ambiente.

En Centroamérica se distinguen cuatro estructuras institucionales de gestión ambiental: ministerio, organismo dependiente de la Presidencia de la República, entidad autónoma, y departamento al interior de un ministerio (*Ver Recuadro*).

TIPOS DE ESTRUCTURA INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE MEDIO AMBIENTE EN CENTROAMERICA

	MINISTERIO	INSTITUCION DENTRO DEL PODER EJECUTIVO	ENTIDAD AUTONOMA	DEPARTAMENTO DENTRO DE UN MINISTERIO
Nicaragua	■			
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)				
Costa Rica	■			
Ministerio de Recursos Naturales, Energía, y Minas (MIRENEM)				
Honduras		■		
Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente (SEDA)				
El Salvador		■		
Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA)				
Guatemala		■		
Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)				
Panamá			■	
Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE)				
Belice				■
Departamento del Medio Ambiente (DOE)				

6

Los ministerios

Costa Rica y Nicaragua han creado un ministerio donde se centraliza la gestión ambiental: el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) respectivamente. Como su nombre lo indica, en el MIRENEM de Costa Rica se fusiona la gestión de tres áreas: recursos naturales, energía y minas. En el caso de Nicaragua, en el MARENA se fusionan las gestiones ambiental y de recursos naturales.

Ambos ministerios se constituyen en estructuras centralizadas, organizadas en diferentes departamentos o secciones, con presupuestos que oscilan entre los US\$12 y los US\$14 millones anuales y un personal que supera los 1000 empleados. Tanto el MIRENEM como el MARENA por lo general tienen a su cargo numerosas atribuciones y responsabilidades en lo que concierne a la planificación, manejo y conservación de los recursos naturales (bosques, agua, minería, fauna) y a la protección del medio ambiente, a la coordinación con otros sectores de actividad económica tanto al interior del gobierno como de la sociedad civil, y a la implementación--a veces en conjunción con otros sectores--de las políticas que a su interior se diseñan. Ultimamente, sin embargo, el mandato del MARENA ha evolucionado y apunta cada vez más a coordinar, apoyar y dar seguimiento a las acciones de implementación del Plan de Acción Ambiental de Nicaragua, así como a acompañar la transferencia del manejo de recursos naturales a diferentes organismos sociales.

Instituciones semi-autónomas dependientes de la presidencia

En Guatemala, El Salvador y Honduras, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), y la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente (SEDA) respectivamente, fueron creadas en un marco de austeridad fiscal del Estado--como resultado de las políticas de ajuste estructural--y en respuesta a la nueva orientación de la ayuda bilateral proveniente de los Estados Unidos. Si bien estos OGMA dependen directamente del Poder Ejecutivo, su poder es considerablemente menor que el de los ministerios y por lo general no participan en reuniones de gabinete. Esto limita sus posibilidades de influenciar las políticas nacionales en la medida en que no intervienen en igualdad de condiciones con otras ramas de actividad en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la complejidad y número de funciones que se les han adjudicado no difieren sustancialmente de las de un ministerio, si bien carecen de los recursos y el poder decisorio de aquel.

Sus presupuestos no llegan al millón de dólares anuales (US\$750,000 en los casos de El Salvador y Guatemala, y US\$290,000 en el caso de Honduras) y su personal es de menos de 70 empleados. Estas agencias cumplen en lo fundamental funciones de coordinación, promoción, formulación y supervisión de las políticas ambientales. Se les ha conferido el papel de asesores a la Presidencia.

Entidad autónoma

El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables de Panamá (INRENARE), por su parte, es una entidad autónoma del Estado que se encarga exclusivamente del manejo de los recursos naturales renovables del país. Cuenta con un presupuesto de US\$12 millones y medio y un personal de 1000 empleados para cumplir con sus responsabilidades respecto al diseño, promoción, asesoría, coordinación y ejecución de las políticas de recursos naturales. INRENARE lleva a cabo sus actividades en forma descentralizada a través de 12 regionales.

A pesar de que el INRENARE cuenta con recursos financieros y de personal del mismo nivel que los ministerios de Costa Rica y Nicaragua--especialmente si se tiene en cuenta que sólo es responsable por el área de recursos naturales renovables--el instituto carece de poder de decisión y su influencia es limitada en lo que concierne a la política ambiental general del país.

Departamento al interior de un ministerio

El Departamento del Medio Ambiente en Belice (DOE por sus siglas en inglés) funciona al interior del Ministerio de Turismo y Medio Ambiente. Se trata de la estructura de gestión más pequeña en cuanto a recursos financieros y humanos se refiere. El DOE cuenta con un presupuesto de US\$190,000 al año y su personal se reduce a cinco empleados. El DOE cumple funciones de asesoría, formulación y supervisión de las políticas ambientales y lleva a cabo acciones relacionadas con el manejo, la evaluación y la conservación de los recursos naturales y el ambiente. Igualmente está encargado de promover estudios y coordinar los esfuerzos con otros ministerios y con las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de Belice, sin embargo, el DOE no carece necesariamente de poder decisorio o influencia vis a vis otros sectores de actividad, y su acción coordinadora tampoco se ha visto particularmente limitada por el tamaño del departamento y sus recursos. Por el contrario, el DOE se encuentra ubicado al interior de un ministerio con bastante poder--el de Turismo--en un país donde ese sector se constituye en la principal fuente de divisas. Es importante anotar además que en Belice el turismo como actividad económica se centra precisamente en los recursos naturales del país: arrecifes coralinos, playas, bosques, fauna. Esto hace que exista una alianza natural entre otros sectores de actividad económica y el medio ambiente, en la medida en que la conservación y buen manejo de la riqueza natural conducen a la prosperidad económica de la nación.

8

OGMAS: Estructura y Funciones

País	Organismo Gubern. de Medio Amb. (OGMA)	Mandato legal	Principales funciones	Presupuesto U.S. \$	# Personal
BELICE	Ministerio de Turismo y Medio Ambiente MTE (1989)/ Depto. de Medio Ambiente DOE (1992)	Acta de Protección Ambiental - EPA (1992)	MTE: Crear leyes amb.; DOE: Ejecutar y reforzar la EPA; prevenir, controlar, evaluar el edo. de los rr.nn. y contamin. amb.; promover y realizar investig., estudios; asesorar, recommend. al gob. la formulac. de políticas para manejar, conserv. rr.nn. y amb.; informar y educar al público sobre el mejoramiento al med. amb.	1'000,000 (ME TE) 190,000 (DOE)	5
NICARAGUA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales MARENA (1994)	Ley de creación MARENA (1994)	Regular la política nac. rel. a los rr.nn. y al amb. (Ley del INRENA, Decreto No. 112) (?); elaborar el programa anual del PAA-NICA; revisar la legislación y normas rel. con lo ambtal.; implementar una Estrat. de Desarr. Sosten; coordinar la Procuraduría Nac. del Amb.; aplicar legisl. sobre las EIAs; apoyar la transfer. del manejo de rr.nn. en la sociedad.	14'000,000	1200
EL SALVADOR	Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente SEMA (1991)	Decreto Ejecutivo No. 73 crea CONAMA (1991); SEMA obtiene presencia institucional con decreto (1994)	Coordinar, ejecutar y velar que se cumplan las políticas y estrategias emanadas por CONAMA (Consejo Min. Nac. del M.A.); coordinar cooper. técn. entre comun. intl., sector gob. y ONG; implemt. activ. de conserv. a rr.nn.; asesorar técnicamente al CONAMA.	750,000	62
HONDURAS	Secretaría en el Despacho del Ambiente SEDA (1993)	Constitución de la CONAMA (1990); Ley General del Ambiente (1993)	Cumplir la legislación amb.; formular y coordinar las políticas sobre el ambiente y velar por su cumplim; coordinar con instituciones públicas y privadas; orientar el manejo del rr.nn. hacia aprovechamientos sostenibles.	290,000	35
GUATEMALA	Comisión Nacional del Medio Ambiente CONAMA (1986)	Decreto 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Amb. (1986)	Formular y asesorar la aplic. de pol. nac. de protecc y mejor. del med. amb.; promover edu. amb. y capac. en ciencias ambtles.; sistematizar y divulgar info. sobre el med. amb.; promover y desar. el sist. de áreas de conserv.; supervisar estud. de eval. de impacto ambtal.	755,809	60
COSTA RICA	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas MIRENEM (1990)	Ley No. 7152 de creación del MIRENEM. No hay Ley General del Ambiente (?)	Formular, planif. ejecut. políticas de rr.nn., energ., minas y protec. amb.; dirigir el control, fiscalz., promoc., y desarr. de éstos; hacer y superv. invest.; promover y adm.; hacer inv. de rr.nn.; tramitar y dar permisos.	13'000,000	1300
PANAMA	Instituto Nac. de Recursos Naturales Renovables INRENARE (1986)	Ley de la Asamblea Legislativa (1986)	La planif. organ., coord., regul. y fomento de políticas y acciones de aprov., enrique., conserv. y desarr. de los rr.nn.; regulación del manejo de suelos, flora, fauna, bosques, parq. nac. y reserv., y cuencas hidrográficas.	12'514,359	1000

6

PRINCIPALES DESAFIOS

En la medida en que se trata de instituciones nuevas, creadas como parte de los paquetes de ayuda bilateral y/o multilateral en una época de extrema austeridad, y con la enorme responsabilidad de hacerle frente a las múltiples manifestaciones de la problemática ambiental, los OGMA se han visto abrumados por las innumerables responsabilidades que se les han asignado y preocupados por la falta de destrezas y recursos para abordarlas. En este sentido los OGMA, en colaboración con la CCAD y el Instituto de Recursos Mundiales, condujeron una serie de ejercicios de autodiagnóstico entre 1993 y 1994 con el fin de identificar los principales retos institucionales y de gestión que afrontan estas entidades, a saber:

Jerarquía

Los OGMA que no son ministerios (cinco de los siete) concordaron en que carecen de suficiente jerarquía a nivel del Poder Ejecutivo. Esto quiere decir que en la medida en que no participan en reuniones de gabinete (o bien participan pero sin el rango necesario o el poder requerido para influenciar las decisiones en torno a diversas políticas de desarrollo), tales agencias se ven estratégicamente desvalorizadas para establecer y hacer cumplir sus directrices en materia de política ambiental. La falta de jerarquía tiene obviamente un impacto negativo en su capacidad coordinadora intersectorial e interinstitucional. Por otra parte, la carencia de poder y apoyo a nivel nacional conduce a que las agencias financiadoras internacionales continúen condicionando sus agendas de trabajo. Será necesario darle a estas entidades el poder y la visibilidad que requieren para que tengan una mayor capacidad de influencia y estén mejor posicionadas para negociar y forjar alianzas con otros organismos gubernamentales, internacionales, y agrupaciones de la sociedad civil.

Rol y funciones institucionales

Un problema común a los OGMA centroamericanos es la falta de claridad sobre su rol y sus funciones institucionales, los cuales en ocasiones se hallan duplicados en otras entidades gubernamentales. Esta situación de ambivalencia y duplicidad origina jurisdicciones superpuestas, provocando constantes celos y conflictos interinstitucionales. Al desperdicio de tiempo, recursos y oportunidades para cooperar se añade una mayor desconfianza de la sociedad civil hacia el gobierno. Ante esta situación, se hace necesario definir con claridad las competencias de cada quien frente a las tareas ambientales.

Coordinación interinstitucional

Todos los OGMA estuvieron de acuerdo en que su misión coordinadora se ha visto obstaculizada, en mayor o menor grado, por las razones aludidas en los puntos anteriores. La coordinación interinstitucional acusa deficiencias tanto frente a los otros ministerios como a las diversas instituciones y entidades de la sociedad civil. Por un lado no se tiene una idea clara sobre como llevarla a cabo; por otro lado, algunas de las agencias perciben que no tienen el suficiente peso político para cumplir esta misión en forma apropiada. Por lo tanto, es esencial que se les confiera el poder y se les proporcionen las herramientas necesarias para desempeñar su función coordinadora. Se trata, pues, de que lo gobiernos tengan la voluntad política para replantear el rol de estas agencias y darles el liderazgo que les permita establecer y hacer cumplir las directrices de la política ambiental nacional en forma concertada.

Por otra parte, en la medida en que la responsabilidad del medio ambiente no le compete sólo a una institución, será necesario reacomodar las estructuras de otras entidades del Estado para que puedan cooperar efectivamente con los OGMA en cumplimiento de sus responsabilidades para con el medio ambiente. A la vez, será necesario que los OGMA fortalezcan sus capacidades para negociar, buscar consensos y forjar alianzas. Se debe subrayar que la coordinación intersectorial es un instrumento clave para que la gestión de los OGMA sea eficiente, teniendo en cuenta sus limitaciones de presupuesto y otros recursos.

Descentralización

Un elemento común a la mayoría de estos organismos es que han sido creados con la intención de que se constituyan en entidades gestoras efectivas, descentralizadas y participativas. Este perfil responde tanto a las realidades fiscales por las que atravieza la región, como a las exigencias de las agencias de cooperación internacional que le están prestando apoyo financiero y técnico a los OGMA.

Hasta el momento, sin embargo, los esfuerzos descentralizadores de los OGMA en lo que se refiere a la gestión ambiental no han logrado más que **desconcentrar** la ejecución de ciertas actividades. Es evidente que el organismo central todavía tiende a mantener el control sobre la administración y el presupuesto de sus oficinas regionales, cuya capacidad de respuesta también se ha visto limitada por la carencia de recursos económicos y humanos, y por la falta de experiencia en materia de planificación. De la misma forma, estas oficinas tienen poco poder de convocatoria para lograr aunar esfuerzos con otros sectores de la sociedad civil que desarrollan localmente actividades en favor del medio ambiente y los recursos naturales.

Los principales intentos de descentralización se han registrado en Panamá, Costa Rica, Guatemala y, últimamente, en Nicaragua. En Panamá, el INRENARE cuenta con 12 agencias regionales, las cuales funcionan bajo la supervisión del organismo central. En Costa Rica, el MIRENEM actualmente se halla en un proceso tendiente a descentralizar la planificación

ambiental, ligando sus responsabilidades con las de los gobiernos municipales y otras autoridades sectoriales, y buscando coordinar sus esfuerzos con múltiples grupos ciudadanos con responsabilidad profesional en el manejo de los recursos naturales. En Guatemala, CONAMA tiene cuatro regionales, pero la carencia de recursos, respaldo administrativo y capacidades gerenciales ha impedido que estas entidades desempeñen eficazmente sus tareas cada vez más numerosas. Nicaragua, por su parte, está comenzando a crear comisiones departamentales del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales con la participación de las autoridades locales.

Diálogo y concertación

Tradicionalmente, la planificación se ha concebido como un proceso vertical cuya responsabilidad le compete únicamente al gobierno. Sin embargo, el diálogo y la concertación en materia de políticas ambientales ha hecho su aparición como parte de los paquetes de ayuda financiera a los OGMA y otras entidades estatales. En Centroamérica, sin embargo, la tradición autoritaria, las prolongadas guerras civiles y la represión han dificultado la apertura por parte de los gobiernos, al tiempo que han creado una gran desconfianza por parte de las organizaciones de la sociedad civil hacia todo lo que provenga del Estado. Sin embargo, como muestran los ejemplos que aparecen a continuación, en el nuevo contexto de búsqueda de paz y de renovación de las instituciones democráticas, se están abriendo lentamente los espacios que permitirán que las organizaciones de la sociedad civil participen más activamente en los procesos de formulación de políticas, planificación, e implementación de proyectos, sobre todo en el nivel local.

Los intentos de diálogo y concertación de los OGMA se han reflejado en procesos como el que dio lugar en 1993 al Plan de Acción Ambiental de Nicaragua (PAA-NIC), el cual se constituye en la Política y Estrategia Ambiental de ese país. En la formulación del plan--supervisada por el IRENA (Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente, ahora MARENA) y el Ministerio de Economía--intervinieron 25 especialistas nacionales y seis internacionales, los cuales fueron responsables por organizar 19 talleres de planificación estratégica y el Primer Congreso Nacional del PAA-NIC, eventos éstos en los que participaron 300 especialistas nacionales. Este proceso se vio enriquecido con los resultados de la Gran Consulta Municipal realizada durante 1991 y 1992 para identificar las prioridades ambientales del país, según las necesidades expresadas por más de 1400 representantes de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil.

Un ejemplo distinto de concertación multisectorial lo constituye el Consejo Técnico Asesor de la CONAMA de Guatemala, en el cual están representados la Secretaría de Planificación Económica, el Sector Público Agrícola del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Defensa, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF) de la Universidad de San Carlos, así como las asociaciones de periodistas y las universidades privadas del país. Este Consejo Técnico Asesor es responsable por formular

12

la política nacional relativa a la protección y mejoramiento del medio ambiente, así como asesorar, supervisar, recomendar y dictaminar sobre todas las acciones relacionadas con tal política, entre otras cosas.

Recursos humanos, financieros y equipo

Tanto los ministerios del medio ambiente con presupuestos de US\$12 a US\$14 millones y un personal superior a los 1000 empleados, como las pequeñas agencias con presupuestos inferiores al millón de dólares y un equipo de 5 a 60 personas señalaron la carencia de recursos financieros, humanos y de equipo como uno de los principales impedimentos para desempeñar su labor a cabalidad. Lo que ésto muestra, sin embargo, es que el carácter ministerial, un presupuesto mayor, y un personal más numeroso no necesariamente permiten superar los obstáculos que confronta la gestión ambiental. Es posible entonces que haya otras deficiencias--estructurales y de administración, operativas y de coordinación--que le estén impidiendo a los OGMA cumplir con su misión institucional.

Entre las deficiencias señaladas por el personal de los OGMA figuran los bajos salarios, las pocas oportunidades de capacitación y la carencia de otros incentivos laborales. Estas circunstancias no sólo limitan la contratación de personal calificado y con la adecuada experiencia técnica y/o gerencial, sino que también causa una alta rotación del mismo. Lo cual a su vez se refleja en la poca mística de trabajo y en la actitud conformista por parte de los empleados.

Por otra parte, los cambios frecuentes en las posiciones de liderazgo de estas instituciones--sujetas a las vicisitudes de la política partidista en cada país--tienen un impacto negativo en la planificación estratégica de la institución, conducen a la rotación del personal técnico, y no permiten que se concreten iniciativas, ni que se le dé un seguimiento a los compromisos adquiridos en la gestión administrativa anterior.

Si bien se reconoce que una nueva institución requiere de recursos financieros, humanos y equipo adecuados, también es necesario señalar que las tareas ambientales siempre van a ser mucho mayores que los recursos disponibles para abordarlas. Por eso se hace necesario consolidar las actividades de coordinación y concertación, así como los esfuerzos cooperativos con otros sectores tanto del gobierno como de la sociedad civil, para que los recursos al servicio de la gestión ambiental no sean sólo los de los OGMA, sino los de todos los sectores del gobierno y de la sociedad civil con responsabilidades para con el medio ambiente.

También se requerirá estimular al personal mediante incentivos laborales y de capacitación, y evitar que las posiciones en las agencias ambientales se asignen por "cuota burocrática" o como pago por favores políticos, estableciendo para ello la carrera administrativa.

13

En cuanto a las posiciones de liderazgo, a medida que se manifieste la voluntad política para conferirle a los OGMA la jerarquía que requieren, se profesionalice la gestión ambiental, y se ofrezcan los incentivos del caso, estas instituciones aumentarán sus posibilidades de atraer a los directivos más calificados, con capacidades para negociar y forjar alianzas con otros sectores.

Gerencia y administración

En relación con el punto anterior, varios funcionarios de los OGMA señalaron la necesidad de fortalecer las capacidades gerenciales y administrativas de quienes ocupan las posiciones de liderazgo en esas instituciones con el fin de mejorar la eficiencia de sus acciones en el marco de la gestión ambiental. En muchos casos, quienes están a la cabeza de los OGMA no tienen la experiencia adecuada en aspectos gerenciales y administrativos, y por lo tanto carecen de la visión necesaria para crear e institucionalizar mecanismos más ágiles y efectivos para procedimientos tanto operativos como de manejo de personal. La falta de una estrategia clara en lo que hace al desarrollo institucional contribuye a la desmotivación, frustración y rotación del personal técnico.

Producción y difusión de información

Aunque todos los OGMA poseen un centro de documentación, se reconoce que la información existente es insuficiente, deficiente e inaccesible. No existen los mecanismos apropiados para el intercambio de información con otras agencias del Estado, ONG, universidades y otros bancos de datos manejados por organismos internacionales. La insuficiencia de información se refleja obviamente en la capacidad de las agencias para formular planes, estrategias, y políticas para enfrentar la problemática ambiental.

Es de vital importancia facultar a los OGMA para compilar información ambiental adecuada, no sólo para utilizarla como una herramienta poderosa en la toma de decisiones, sino también para ponerla al servicio de la planificación y facilitarla a otras agencias del Estado y de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Por otra parte, será necesario que los OGMA establezcan mayor contacto con los centros o agencias especializadas en producir, obtener y procesar datos e información ambiental.

Legislación ambiental

En cuanto a su labor frente a la consolidación de un marco legal ambiental, los OGMA se han enfrentado con el problema de que las leyes existentes son múltiples y se hallan altamente dispersas. Algunas de ellas son incompatibles, otras son redundantes, o están incompletas. Lo mismo se puede decir con respecto a su reglamentación, la cual en muchos casos ni siquiera existe. Esta situación se presta para que se produzcan confrontaciones entre instituciones cuya

jurisdicción sobre ciertos asuntos ambientales y el manejo de los recursos naturales se halla superpuesta o duplicada. Asimismo, se carece de los mecanismos necesarios para hacer cumplir estas leyes y reglamentos. Tal es el caso de las evaluaciones de impacto ambiental, que aunque requeridas por ley, no siempre se llevan a cabo porque no existen los mecanismos administrativos y jurídicos necesarios para asegurar su cumplimiento. Será necesario consolidar y compatibilizar la legislación existente, llenar los vacíos en aquellas áreas donde se requiera, y sobre todo empezar a crear los mecanismos apropiados para que se cumpla.

Este diagnóstico sobre las debilidades institucionales de los OGMA centroamericanos, y sobre los retos que aún tienen por delante, condujo a identificar sus principales necesidades de capacitación. En el siguiente cuadro se agrupan tales necesidades en tres niveles, según su orden de prioridad. Se han definido como de primer orden aquellas propuestas de capacitación señaladas por tres o más OGMA; en segundo lugar aparecen aquellas en que coincidieron dos o tres OGMA, y en el tercero aquellas propuesta relevantes al menos para uno de los OGMA.

NECESIDADES DE CAPACITACION DE LOS OGMA CENTROAMERICANOS

PRIMER ORDEN	DOE	MIRENEM	SEMA	CONAMA	SEDA	MARENA	INRENARE
Formulación de políticas ambientales	•	•		•	•		•
Negociación y resolución de conflictos	•		•	•	•	•	
Facilitación y coordinación		•	•		•	•	
Concientización y educación ambiental	•		•	•		•	•
Fortalecimiento gerencial y administrativo interno			•		•		•
SEGUNDO ORDEN							
Auditoría y Evaluación de Impacto Ambiental				•	•		
Elaboración de normas	•	•				•	
Formulación de estrategias ambientales		•		•			
Técnicas de planeación participativa	•	•			•		
TERCER ORDEN							
Manejo ciclo de proyecto	•			•			•
Manejo de información	•						•

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La experiencia recogida con los OGMA en Centroamérica ha puesto en evidencia algunas de las dificultades naturales que se presentan cuando se trata de crear organismos modernos, ágiles, no burocráticos, descentralizados y eventualmente capaces de abordar una misión que requiere un esfuerzo multisectorial, no sólo de parte del gobierno, sino de la sociedad en general.

La variedad de estructuras legales y administrativas--desde ministerios centralizados con responsabilidades de planeación y ejecución, hasta pequeñas agencias semiautónomas cuya función apunta fundamentalmente a formular políticas y a coordinar las acciones que otras entidades y sectores realizan--muestra las diversas perspectivas que existen sobre lo que debe ser y cómo realizar la gestión ambiental. Aquellos OGMA que disfrutaban de status y presupuesto ministerial y que tienen amplias responsabilidades de gestión están convencidos de que su jerarquía facilita su labor. Sin embargo, coinciden en señalar como un serio impedimento la carencia de recursos financieros y humanos, lo mismo que las pequeñas agencias cuyos presupuestos no llegan al millón de dólares y cuyo personal apenas sobrepasa los 60 individuos. Estas últimas, a su vez, creen que si ganaran el status de ministerio, así como el presupuesto correspondiente, podrían mejorar sustancialmente su desempeño.

Todas estas organizaciones han identificado la necesidad de coordinar sus políticas con otros sectores, pero no saben cómo proceder y temen no poseer la suficiente jerarquía y/o el espacio político para hacer oír su voz. Y si bien estos organismos funcionan al interior de gobiernos con vocación descentralizadora, es evidente que no basta con querer descentralizar si no se tienen las capacidades gerenciales y los recursos financieros para permitir que la descentralización de la gestión ambiental funcione a nivel local.

No existe, ni puede existir, un modelo único de gestión ambiental. Lo que sí está claro es que, a diferencia del comercio exterior, la agricultura, la industria, o la energía, el medio ambiente no puede ser abordado como "sector". Esto por cuanto todas las actividades económicas tienen un mayor o menor impacto sobre el medio ambiente y, a su vez, las políticas ambientales habrán de afectar todas las actividades económicas en mayor o menor grado. Es por eso que se requiere crear agencias, pequeñas y ágiles sí, pero también con el poder y la capacidad decisoria y técnica necesarias para establecer con claridad las directrices de la política ambiental que los otros sectores habrán de seguir.

Como se dijo más arriba, la implementación de las acciones en favor del medio ambiente y los recursos naturales no puede asignársele a una sola entidad. Y no sólo por la enormidad de las tareas por cumplir frente a la escasez de recursos, sino porque la responsabilidad en estas áreas recae sobre todos los sectores económicos y sociales. Así pues, será necesario poner parte de los recursos de otros sectores al servicio del medio ambiente y asegurarse de que aquellos cumplan con sus responsabilidades siguiendo las directrices de los OGMA.

En ese sentido, la tarea de darle dirección a la política ambiental requiere lo siguiente:

- a) concluir la labor de consolidar, compatibilizar y completar la legislación ambiental, sus reglamentos, y los mecanismos para hacerlos cumplir;
- b) capacitar al personal de los OGMA en la formulación de políticas, planes y estrategias ambientales, así como en cuestiones de gerencia y administración;
- c) asistir a los OGMA en la creación de bases de datos y otras herramientas de información que faciliten la labor anterior;
- d) continuar fortaleciendo las capacidades de coordinación, concertación y negociación de los OGMA con otras instancias del gobierno y de la sociedad civil (incluyendo los sectores empresariales y las ONG), y
- e) crear o modificar en los demás sectores de actividad económica y social los mecanismos y estructuras requeridos para que aquellos cumplan eficazmente con sus responsabilidades ambientales de acuerdo con las directrices emanadas de los OGMA.

Estamos convencidos de que los esfuerzos de asistencia técnica que se hagan en las áreas anteriormente identificadas contribuirán a mejorar significativamente la gestión ambiental en América Central, en la medida en que fortalecerán sustancialmente la capacidad de los OGMA para cumplir con su misión institucional.

ANEXO No. 1

PERFILES INSTITUCIONALES DE LOS OGMA CENTROAMERICANOS

Mayo de 1995

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) fue creada como parte del Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente suscrito por los presidentes de los siete países del istmo en San Isidro Coronado, Costa Rica, en diciembre de 1989. Tal convenio, ratificado por todos los países miembros, entró en vigencia el 14 de junio de 1990.

En 1992, con motivo de la realización de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro, la CCAD lideró un proceso de consulta regional con participación de representantes de varios estamentos de los sectores público y privado, el cual resultaría en la formulación de la Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (ACAD). Con esta agenda se intentaba precisar los elementos, factores y circunstancias que han ejercido una influencia negativa sobre el medio ambiente y los recursos naturales en Centroamérica, para establecer entonces una serie de acciones tendientes a revertir tal proceso.

Dentro del contexto de la Agenda, la CCAD ha promovido varios acuerdos regionales y multilaterales que apuntan a proteger los recursos naturales y el medio ambiente, entre los cuales figuran:

- El Convenio Centroamericano sobre Biodiversidad (junio de 1992);
- El Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos (diciembre de 1992)
- El Convenio Regional sobre Cambios Climáticos (octubre de 1993) y
- El Convenio Regional para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (octubre de 1993).

La CCAD también ha abanderado procesos de concertación alrededor de iniciativas multisectoriales de carácter regional como lo son el Plan de Acción Forestal para Centroamérica (PAF-CA) y la "Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible" (ALIDES), ratificada en Managua en noviembre de 1994.

De la misma forma, la CCAD ha promovido la creación de entidades tales como las comisiones de ambiente y desarrollo en cada asamblea legislativa nacional y en el Parlamento Centroamericano, la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CICAD), el Consejo Centroamericano de Bosques y Areas Protegidas (CCAB-AP).

Uno de los componentes más importantes de la ACAD tiene que ver con el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de la gestión ambiental en la región. Y ha sido precisamente la CCAD quien ha promovido y apoyado varias de las iniciativas a este respecto, entre las cuales figura el proyecto CCAD-WRI-USAID/ROCAP, del

cual se ocupa este informe.

BELICE: Department of Environment (DOE) [Departamento del Ambiente]

En Belice, el interés por los asuntos ambientales más allá de la conservación de la vida silvestre se ha incrementado notablemente durante los últimos 10 años. La actividad institucional en favor del medio ambiente se ha enmarcado en las iniciativas de la "Cumbre de la Tierra"; asimismo, el país ha participado en esfuerzos regionales en favor del medio ambiente a través de la CCAD.

Si bien el gobierno de Belice llevó a cabo algunas acciones tempranas en el campo del medio ambiente y los recursos naturales (imposición de controles al comercio del camarón en 1983 y la creación de una Unidad de Control de la Zona Costera en 1990), no fue sino hasta 1991 cuando se estableció, con apoyo de la USAID, el NARMAP (Natural Resources Management and Protection Project) [Proyecto para la Protección y el Manejo de los Recursos Naturales], mediante el cual el gobierno activó en forma consistente nuevos procedimientos para el manejo ambiental.

En 1992 se creó el Ministerio de Turismo y Medio Ambiente y a su interior el Departamento del Ambiente (DOE por sus siglas en inglés); éste último se ha encargado de enfrentar problemas de contaminación, control de plaguicidas y establecimiento de áreas protegidas bajo diferentes modalidades. El DOE también se ha ocupado de activar los mecanismos e instrumentos para llevar a cabo Evaluaciones de Impacto Ambiental de las principales actividades industriales, así como para mejorar el manejo de desechos sólidos, de los desastres derivados de prácticas silvoagropecuarias inadecuadas, y la protección de sitios arqueológicos.

En 1992 se diseñó el Plan Nacional de Ecología y Salud 1992-2000, mediante el cual se empiezan a integrar los esfuerzos de diferentes actores institucionales con responsabilidades sectoriales. Este plan se propone realizar sus actividades en el marco de tres políticas prioritarias: la promoción del desarrollo sostenible, la búsqueda de la equidad social, y el fomento de la protección ambiental en aras de mejorar las condiciones de la salud humana.

Perfil institucional

El DOE beliceño adquirió su existencia legal mediante el Acta de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) de 1992 y tiene las siguientes funciones:

- Ejecutar y reforzar la EPA.
- Prevenir, evaluar y controlar el estado de los recursos naturales y la contaminación.

- Promover y realizar estudios.
- Asesorar al gobierno en la formulación de políticas ambientales y hacer las recomendaciones del caso.

Para 1994, el personal del DOE estaba compuesto por cinco individuos y el presupuesto directo del organismo era de US\$190.000. El equipo humano del DOE, a pesar de su tamaño reducido, mantiene una intensa actividad de coordinación a través de su estrecha y continua relación con los organismos que hacen parte del NEAC (National Environmental Appraisal Committee) [Comité Nacional de Evaluación Ambiental], entre los cuales figuran: el Ministerio de Salud, la Comisión de Manejo de Aguas, La Unidad de Manejo de la Zona Costera, el Departamento de Pesquerías, y la Autoridad de Uso de Tierras, además de otros organismos del sector privado y grupos no gubernamentales.

Belice ha logrado un respaldo significativo para sus actividades ambientales por parte de varios organismos internacionales. Agencias de cooperación para el desarrollo tales como USAID, PNUD/GEF, DANIDA, NORAD, OPS, así como otras entidades más orientadas hacia lo ambiental como CARE, TNC, CI y WWF apoyan diversos proyectos coordinados por el DOE.

Desafíos institucionales

Los principales retos que enfrenta el DOE, identificados en el taller de trabajo realizado con la mayor parte de sus colaboradores en junio de 1994, son los siguientes:

- Fortalecer la capacidad del gobierno para monitorear y reglamentar los procesos de control ambiental, lo cual incluye establecer estándares así como actualizar y complementar las reglamentaciones existentes.
- Consolidar la capacidad organizativa del DOE y de otras instancias de gestión ambiental al interior del gobierno. Esto incluye reforzar el Comité Nacional de Evaluación Ambiental (que articula a diversos estamentos de los sectores público y privado) y mejorar la coordinación interinstitucional.
- Configurar el delito ambiental y mejorar la capacidad de jueces y fiscales para impartir justicia en este campo. También se requiere concientizar y educar al público sobre los problemas ambientales, y reforzar y actualizar el conjunto de leyes y reglamentos de control ambiental.
- Mejorar los mecanismos que permitan la participación de los diversos sectores sociales en las discusiones sobre las Estrategias Nacional Ambiental y de Planificación a través de los consejos respectivos (NASEC/NEMOC).

Necesidades de capacitación

El DOE identificó las áreas que aparecen a continuación como aquellas donde será necesario concentrar los esfuerzos de capacitación:

- Comunicaciones: En esta categoría se incluye el diseño y presentación de proyectos, el manejo de datos y la difusión de información, y la educación ambiental.
- Resolución de conflictos: Técnicas de negociación y concertación.
- Formulación de políticas: Análisis de datos e información para ponerlos al servicio de la formulación de políticas y diseño de planes.
- Planificación participativa: Cómo canalizar la energía y conocimientos de los diversos sectores sociales hacia procesos abiertos de planificación.
- Legislación: Formulación y aplicación de leyes ambientales y sus reglamentos.

COSTA RICA: Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM)

Desde la década de los ochentas, Costa Rica ha venido introduciendo modificaciones sustanciales en la gestión ambiental. Hasta 1990, el Ministerio de Industrias, Energía y Minas tenía a su cargo los servicios relacionados con los parques nacionales, los recursos forestales y la vida silvestre. Mediante la Ley No. 7152 del 21 de junio de 1990, este Ministerio se convirtió en el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM). El status ministerial que se le confiere al campo de los recursos naturales permite que en Costa Rica se desarrolle una vigorosa actividad ambiental y que este sector gane autonomía en el seno del gobierno. Se activan así nuevas iniciativas de análisis sobre problemas ambientales, y se diseñan alternativas para mejorar el manejo de los recursos naturales y la biodiversidad.

Perfil institucional

En la actualidad, el MIRENEM tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental, así como dirigir, controlar, fiscalizar y promover su instrumentación.
- Fomentar el desarrollo de los recursos naturales.
- Proponer y administrar la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales.
- Dictar normas y regulaciones obligatorias relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, energía y minas.

- Promover la investigación científica y tecnológica.
- Promover y administrar la legislación sobre exploración, explotación, distribución, protección, manejo, y procesamiento de los recursos naturales.
- Tramitar y otorgar los permisos y concesiones referentes a las materias de su competencia.
- Propiciar, conforme con la legislación vigente, la suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales.
- Fomentar y desarrollar programas de formación ambiental en todos los niveles educativos y para el público en general.
- Realizar inventarios de los recursos naturales con que cuenta el país.
- Asesorar a instituciones públicas y privadas en relación con la planificación ambiental y el desarrollo de áreas naturales.

Para 1994 el Ministerio contaba con un presupuesto de US\$ 13 millones y con un personal asignado de 1300 empleados. La diversidad de áreas por las cuales es responsable el MIRENEM se refleja en su estructura institucional, de la cual hacen parte nueve direcciones, a saber: 1) Dirección General Forestal, 2) Dirección General de Vida Silvestre, 3) Servicio de Parques Nacionales, 4) Instituto Meteorológico Nacional, 5) Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, 6) Dirección General de Planificación y Cooperación Internacional, 7) Dirección Administrativa y Financiera, 8) Dirección de Transporte y Comercialización de Combustible, y 9) Dirección Sectorial de Energía.

Entre las acciones más destacadas del Ministerio figuran la creación del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO) y del Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC). También puso en funcionamiento un Plan de Educación Ambiental y otro de Acción Forestal, y promovió la formulación participativa de una Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica. MIRENEM también ha sido responsable por implantar medidas innovadoras de financiamiento de las actividades de conservación, mediante el intercambio de deuda externa por protección de la naturaleza.

La acción del Ministerio se ha visto reforzada por los aportes de las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil canalizados por el MIRENEM. Tal es el caso del informe "Desarrollo socioeconómico y ambiente natural de Costa Rica: Situación actual y perspectivas" que la ONG Fundación Neotrópica publicara en 1988, el cual coadyuvó a fortalecer la estrategia ambiental del país. Entre otras de las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil recogidas y articuladas por el MIRENEM se destacan varios proyectos de ecoturismo, la realización y difusión de estudios sobre los recursos tropicales realizados por el CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigaciones sobre Ecología), la OET (Organización de Estudios Tropicales), el Centro Científico Forestal, y varios otros organismos de trabajo sectorial como la Asociación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza y fundaciones dedicadas a tareas múltiples de educación ambiental.

En 1993 el MIRENEM modificó su estructura jurídica para adecuarse a nuevas circunstancias de su gestión. Actualmente se halla en un proceso de descentralización de la

planificación ambiental, enlazando sus responsabilidades con las de gobiernos municipales y otras autoridades sectoriales. Al mismo tiempo el Ministerio está buscando coordinar sus esfuerzos con múltiples grupos ciudadanos con responsabilidad profesional en el manejo de los recursos naturales. Para ello cuenta con los propios recursos nacionales y apoyos diversos de organismos internacionales como SIDA, el BID, FINNIDA, y otros organismos como WWF, TNC, CARE, CI, CATIE, GTZ, UNESCO y UICN.

Desafíos institucionales

Los mayores desafíos que enfrenta el MIRENEM tienen que ver con la multiplicidad y dispersión de los instrumentos legales ambientales disponibles, con la debilidad de sus esquemas administrativos y contables, y con las limitaciones de recursos humanos. Igualmente, el Ministerio considera que uno de sus grandes retos es mantener los estándares de desempeño en la operación de varios proyectos exitosos de manejo de recursos naturales.

Necesidades de capacitación

El personal del MIRENEM identificó las áreas que aparecen a continuación como aquellas donde será necesario concentrar los esfuerzos de capacitación:

- Comunicación y manejo de información.
- Técnicas de facilitación y coordinación.
- Fortalecimiento institucional.
- Elaboración de normas.
- Técnicas de planificación participativa.
- Formulación de estrategias ambientales.

EL SALVADOR: Secretaría del Medio Ambiente (SEMA)

La agudización de los problemas ambientales rurales y urbanos en El Salvador en los años ochenta, exacerbados aún más por los efectos de la guerra civil, coadyuvó a crear una conciencia ambiental en ese país centroamericano. Entre los problemas más serios figuran el uso excesivo de agroquímicos, sobre todo en los cultivos de exportación como el algodón; la creciente deforestación y la migración campo-ciudad, así como la veloz urbanización y sus efectos sobre el medio ambiente de las ciudades.

La respuesta institucional a los problemas ambientales se originó en 1984, a partir de las denuncias de ONG ambientalistas sobre situaciones de evidente deterioro ambiental. En 1985 el gobierno firmó el Convenio de Basilea en materia ambiental, y los problemas comunes con sus vecinos de Honduras y Nicaragua lo llevan a establecer acuerdos progresivos sobre corresponsabilidad ambiental en zonas limítrofes en El Trifinio y el Golfo de Fonseca en 1987.

25

Poco después de la constitución de la CCAD en 1989 surgió en El Salvador la idea de crear la SEMA (Secretaría del Medio Ambiente) y un órgano ministerial que se encargara de darle orientación a la gestión ambiental, a saber, el CONAMA: Consejo Nacional del Medio Ambiente. Ambos organismos empezaron a existir formalmente en 1991.

Si bien inicialmente la SEMA fue concebida para que se desempeñara como órgano técnico de instrumentación de las decisiones adoptadas por el CONAMA, esta Secretaría paulatinamente ha ido tomando responsabilidad directa sobre lo que eran las funciones del Consejo, el cual sólo ha existido en el papel; tal situación ha limitado el alcance y jerarquía de las iniciativas y esfuerzos de la SEMA en lo que se refiere a su capacidad de convocatoria a la coordinación inter-institucional.

Perfil institucional

Las funciones de la SEMA son las siguientes:

- Formular, definir y ejecutar la Estrategia Nacional del Medio Ambiente.
- Coordinar la cooperación técnica gubernamental con los organismos internacionales, los nacionales y las ONG ambientalistas.
- Gestionar y administrar los fondos para su ejercicio, dado que en la actualidad cuenta con mínimos recursos de operación.
- Diseñar el FONAES (Fondo Nacional Ambiental de El Salvador).
- Formular los planes de educación ambiental, así como el sistema de información ambiental.
- Redefinir y completar el marco legal normativo para las cuestiones ambientales.
- Desarrollar y/o coordinar acciones de conservación y recuperación de los recursos naturales en conjunción con las autoridades municipales y la comunidad.

En el momento en que se preparaba este informe, la SEMA estaba elaborando un Plan de Acción Ambiental, el cual contará con el apoyo financiero del BID y del Banco Mundial.

Para 1994, el presupuesto estimado de la SEMA era de US\$750.000 y su personal estaba constituido por 62 colaboradores directos. Adicionalmente, la SEMA cuenta con un apoyo extraordinario proveniente de la USAID para impulsar el "Proyecto para el Mejoramiento Ecológico de El Salvador" (PROMESA). Este programa se propone actualizar y armonizar el marco normativo y las políticas ambientales, así como realizar acciones demostrativas en un área piloto al noroccidente del país.

A raíz de los acuerdos de paz de 1992, el gobierno de El Salvador ha venido ampliando la gestión ambiental mediante el establecimiento de nuevos estándares y la búsqueda de recursos adicionales, en aras de alcanzar la regeneración ambiental del país. Esto se está haciendo con base en dos estrategias: la condonación de la deuda pública a cambio de acciones en favor del medio ambiente, y la creación, en 1993, de un fondo fiduciario (el FONAES) para financiar

26

actividades en este campo.

En 1993 se realizó una amplia consulta popular para enriquecer la política pública ambiental; en Mayo de 1994, la Estrategia Nacional del Medio Ambiente y su Plan de Acción respectivo fueron ratificados por el gobierno salvadoreño, y se comenzaron a instrumentar algunas acciones del Plan con apoyo del BID. En 1994 se creó la Unidad Ambiental de la nueva Policía Nacional Civil, se decretaron la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y la de constitución del FONAES, y se ratificó el Convenio sobre Diversidad Biológica. Asimismo, en ese año se divulgó un Anteproyecto de Ley sobre Protección del Medio Ambiente elaborado por la SEMA y el CONAMA para que fuera revisado y aprobado por consenso.

Desafíos institucionales

La gestión ambiental en El Salvador enfrenta los siguientes desafíos:

- Fortalecer a la SEDA al interior del cuerpo institucional del gobierno.
- Formalizar su rol de coordinadora interinstitucional.
- Operacionalizar el sistema de gestión ambiental.
- Actualizar y ejecutar la estrategia ambiental y su plan de acción.
- Adecuar, complementar y aplicar el marco legal para la gestión ambiental.
- Educar y concientizar al público sobre los problemas ambientales.

Necesidades de capacitación

El personal de la SEMA identificó las áreas que aparecen a continuación como aquellas donde será necesario concentrar los esfuerzos de capacitación:

- Gestión y seguimiento administrativo interno.
- Fortalecimiento de la Unidad de Educación Ambiental.
- Actualización y difusión técnica y política de la estrategia ambiental y su plan de acción.
- Técnicas de facilitación y negociación para la resolución de conflictos.

GUATEMALA: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)

En Guatemala, las primeras preocupaciones ambientales oficiales datan de los años setenta. Sin embargo, la inestabilidad institucional originada en los sucesivos gobiernos de facto durante los últimos 20 años dificultaron que estas preocupaciones tuvieran una expresión oficial. En 1986, en consonancia con el espíritu de la nueva Constitución que el país adoptara en 1985, el gobierno guatemalteco recogió la inquietud ciudadana decretando la Ley de Protección y

Mejoramiento del Ambiente. Ese mismo año, como parte de la instrumentación de la misma ley se decretó la creación de la CONAMA.

A partir de 1987 se comenzaron a introducir elementos de formación ambiental en los planes educativos oficiales. También se generaron cambios en el manejo de los recursos forestales (en el Instituto Nacional Forestal en 1987, actualmente Dirección General de Bosques) y de los sistemas de aguas servidas, y progresivamente se comenzaron a establecer las primeras áreas protegidas. La primera fue la Reserva de la Biósfera Maya (1989), seguida por la de la Sierra de las Minas (1990) y el Quiché (el Parque Le May-Chacamán) en 1992.

No obstante estos avances, una nueva crisis política en el país, agudizada en mayo de 1993, impidió mantener el ritmo de progreso en la gestión ambiental. Finalmente, en 1994 se inició un esfuerzo tendiente a la descentralización al crearse las comisiones municipales del medio ambiente y las CONAMA regionales, con las cuales se quiere articular los diversos esfuerzos de distintas instituciones sectoriales, tanto públicas como privadas.

Perfil institucional

La Comisión Nacional del Medio Ambiente fue creada mediante el Artículo 20 del Decreto-Ley 68 de 1986, como entidad directamente dependiente de la Presidencia de la República. De acuerdo con el Decreto, CONAMA tiene la función de "asesorar y coordinar todas las acciones tendientes a la formulación y aplicación de la política nacional, para la protección y mejoramiento del medio ambiente, propiciándola a través de los correspondientes Ministerios de Estado, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y dependencias descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipales y sector privado del país".

En lo que se refiere a su estructura organizativa, originalmente se decretó que la CONAMA estaría constituida por un Coordinador y un Consejo Técnico Asesor; éste último agruparía a los representantes de los diversos ministerios, universidades y asociaciones agrícolas, industriales, financieras y de periodistas. En la práctica, sin embargo, ha sido sumamente difícil reunir ese consejo, de manera que el coordinador ha tenido que apoyarse en un cuerpo de funcionarios y asesores directos, los cuales no poseen el status que tendrían los miembros del Consejo Técnico Asesor. En consecuencia, la gestión de CONAMA se ha visto parcialmente limitada.

La CONAMA cuenta con un presupuesto de US\$755.809 y un equipo de 60 empleados para desempeñar las funciones que a continuación se listan:

- Asesorar al Ejecutivo en todos aquellos asuntos relacionados con el medio ambiente, y presentar propuestas de políticas ambientales y de aquellas que contribuyan a incorporar la dimensión ambiental en la gestión para el desarrollo.
- Concertar con los diversos organismos gubernamentales, municipales y privados del país para ejecutar acciones relacionadas con la protección y mejoramiento del medio ambiente.
- Supervisar el cumplimiento de convenios, tratados y programas internacionales de protección y mejoramiento del medio ambiente de los cuales forma parte Guatemala.

- Hacer recomendaciones y asesorar a las instituciones respectivas para que se hagan los estudios ambientales adecuados y se incluyan las consideraciones pertinentes en los proyectos de desarrollo a implementar, bien para proteger, restaurar y/o prevenir el deterioro del medio ambiente.
- Promover la educación ambiental y centralizar la información relacionada con la protección y mejoramiento ambiental.
- Mantener un registro actualizado de todas las disposiciones legales, tanto a nivel nacional como internacional, relativas a la protección y mejoramiento del ambiente.
- Promover la creación, desarrollo y manejo del sistema de áreas de conservación.

Desafíos institucionales

En la actualidad, la comisión enfrenta los siguientes retos:

- Mejorar la gestión ambiental en general.
- Fortalecerse institucionalmente.
- Completar y operacionalizar el marco jurídico ambiental nacional.
- Fomentar la conciencia ambiental.

Necesidades de capacitación

El personal de la CONAMA identificó las áreas que aparecen a continuación como aquellas donde será necesario concentrar los esfuerzos de capacitación:

- Formulación de estrategias y proyectos ambientales.
- Formulación de políticas ambientales.
- Manejo de técnicas y métodos de negociación y resolución de conflictos.
- Manejo de técnicas de concientización y educación ambiental formal y no formal.
- Supervisión de auditorías y evaluaciones de riesgo ambiental.

HONDURAS: Secretaría Ejecutiva en el Despacho del Ambiente (SEDA)

En Honduras se dieron los primeros pasos de la gestión ambiental desde 1954 con la creación de un Ministerio de Recursos Naturales, el cual ampliaba las funciones del antiguo Ministerio de Agricultura. Desde ese momento comenzaron a ligarse una serie de funciones inter-sectoriales alrededor del medio ambiente.

Sin embargo, no es sino hasta los años setenta cuando se definen nuevos instrumentos para impulsar en el país un mayor cuidado de los recursos naturales. En 1971 se decretó una Ley Forestal, y en 1974 se creó la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal a la cual se le asigna la tarea de organizar y mejorar la producción de los bosques; en 1975 se decreta una Ley Agraria que permite mejorar la situación de tenencia de tierras en comunidades y propiedades rurales.

Con todo, y al igual que en los demás países del istmo, las acciones ambientales no adquirieron continuidad sino hasta mediados de los años ochenta cuando se creó la Fundación de Parques Nacionales. Este interés se acrecentó a principios de los noventa, cuando el país estableció su Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), como lo hicieron otras naciones centroamericanas.

Por su parte, la sociedad civil hondureña comenzó a mostrar interés por los problemas ambientales del país hacia 1992, coincidiendo con la realización de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. En ese año se constituyeron la Federación Hondureña de Organizaciones Ambientalistas, una organización de periodistas especializados en asuntos ambientales, y una comisión ambiental en el Congreso. Al mismo tiempo, algunos grupos no gubernamentales y organizaciones campesinas e indígenas comenzaron a adoptar estrategias de desarrollo agroecológico y formas de trabajo auto-gestionario, lo cual contó con el apoyo de diversos organismos internacionales.

En mayo de 1993, el gobierno decretó una Ley General del Ambiente. En ese mismo año creó la SEDA (Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente) e hizo público el Reglamento de la Ley General del Ambiente.

Perfil institucional

El reglamento de la Ley General del Ambiente, decretada en 1993, le asigna a la SEDA la responsabilidad de "formular la política ambiental y dirigir, coordinar, supervisar, controlar y evaluar su ejecución en los planes, programas y proyectos públicos o privados" (art.12). Asimismo le define sus funciones principales, entre las cuales figuran las siguientes:

- Aplicar la legislación ambiental, incluidas las normas de la CCAD.
- Emitir el reglamento para organizar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Elaborar, con el concurso de la Secretaría de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación, Presupuesto y Recursos Naturales, los elementos que conformen el Plan de Ordenamiento Territorial Nacional.
- Intervenir en la planificación del aprovechamiento de los recursos naturales y colaborar con las instituciones competentes para prevenir desastres, plagas y otras contingencias ambientales.
- Promover o ejecutar programas de concientización dirigidos a los diferentes sectores de la sociedad.

- Representar al Estado en materias ambientales ante organismos nacionales e internacionales.

Para 1994, la SEDA contaba con un presupuesto asignado equivalente a los \$US 290.000 y con un personal de 35 colaboradores. La estructura organizativa de la SEDA comprende un Secretario de Estado, un subsecretario, la Oficialía Mayor, un funcionario de enlace con un Consejo Consultivo (formado por representantes de instituciones y organizaciones civiles), un Comité Técnico Asesor, y dos Direcciones Generales: la de Políticas y Planificación Ambiental, y la de Evaluación de Impacto y Control Ambiental.

Entre los logros de la SEDA figuran la formulación de un Plan de Acción sobre Ambiente y Desarrollo (el cual incluye un diagnóstico sobre la situación ambiental nacional), y un conjunto de propuestas de estrategias y proyectos para instrumentar el plan de acción. La SEDA también ha recopilado la legislación ambiental vigente e identificado los instrumentos jurídicos que contienen normas atinentes al medio ambiente.

Desafíos institucionales

Entre los principales retos que enfrenta la SEMA figuran los siguientes:

- Armonizar las leyes en materia ambiental y asegurar su cumplimiento.
- Conciliar intereses encontrados y lograr mayor equidad en las opciones de desarrollo, teniendo como meta la sustentabilidad.
- Fortalecer institucionalmente y adquirir liderazgo en el marco inter-institucional.
- Ganar credibilidad nacional e internacional para desempeñarse con mayor efectividad.
- Lograr una coordinación inter-institucional efectiva para evitar duplicación de funciones y esfuerzos.
- Facilitar la participación ciudadana en la formulación de la política ambiental.
- Lograr la adecuada coordinación con las instituciones municipales en los campos de corresponsabilidad directa.
- Lograr el compromiso responsable del sector empresarial privado para con el medio ambiente.

Necesidades de capacitación

El personal de la SEDA identificó las áreas que aparecen a continuación como aquellas donde será necesario concentrar los esfuerzos de capacitación:

- Interpretación de la legislación ambiental.
- Formulación y puesta en marcha de mecanismos eficaces de coordinación internos e inter-institucionales.

- Técnicas de facilitación y de ejercicio de liderazgo.
- Técnicas de negociación para la resolución de conflictos y de planificación participativa.
- Manejo apropiado de las relaciones humanas (procesos de comunicación interpersonal).
- Técnicas de monitoreo y seguimiento de proyectos de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Formulación de políticas ambientales.

NICARAGUA: Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente (MARENA)

Los primeros intentos por garantizar la protección de los recursos naturales en Nicaragua datan de 1958 cuando se decretaron algunas áreas silvestres protegidas (como la zona de refugio silvestre de Cosigüina). En 1969 se creó el Comité de Mejoramiento del Medio Ambiente Nacional, y progresivamente se fueron creando parques nacionales como los de Saslaya y Masaya (1971). Sin embargo, no fue sino hasta 1979 cuando se inició--junto con la reforma agraria masiva que el gobierno Sandinista puso en marcha--el reordenamiento del manejo de los recursos naturales y la creación de las instituciones para llevarlo a cabo.

En septiembre de 1979 el gobierno sandinista creó el IRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales y del Ambiente) y, con el apoyo de varias entidades internacionales comenzó a estructurar una nueva legislación ambiental para el país. Al mismo tiempo, organizaciones no gubernamentales como el MAN (Movimiento Ambientalista Nicaragüense) impulsarían acciones ciudadanas para contribuir a la gestión ambiental. Con tal espíritu se promovió una consulta ciudadana en torno a un Anteproyecto de Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Este proceso culminaría en 1993 con la formulación del Plan de Acción Ambiental de la República de Nicaragua (PAA-NIC), elaborado por el Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE) en conjunción con el equipo de IRENA, diversos expertos nacionales e internacionales, y la Unidad Técnica del ECOT-PAF (Plan de Acción Forestal Nicaragüense). Este proceso contó con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, DANIDA (la Agencia Danesa para el Desarrollo internacional), y SIDA (la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional). A su vez, este plan recogió los resultados de una gran consulta nacional promovida por ECOT-PAF, a la cual arribaron 1400 representantes de organizaciones municipales, alcaldías, concejos, sectores económicos, instituciones del estado, religiosos, militares, ex-militares, y diversos grupos ciudadanos no gubernamentales. El plan se oficializó el 3 de diciembre de 1993 mediante Acuerdo Presidencial; este evento marca el punto de partida de una nueva etapa de reorganización de las actividades relativas a la gestión ambiental en el país.

Perfil institucional

En enero de 1994, el IRENA fue sustituido por el MARENA, cuyo mandato es el de coordinar, apoyar y dar seguimiento a las acciones de instrumentación del PAA-NIC. Las principales funciones del MARENA son:

- Preparar las políticas ambientales del país.

- Elaborar el programa anual de instrumentación del PAA-NIC y apoyar la ejecución y seguimiento de los proyectos que comprenda.
- Revisar y/o modificar la legislación y las normas relacionadas con lo ambiental.
- Preparar la instrumentación de una Estrategia de Desarrollo Sostenible para ser aprobada por la Presidencia.
- Coordinar acciones junto con la Procuraduría General de la República y la Procuraduría Nacional del Ambiente.
- Proponer, difundir y aplicar la legislación sobre Evaluaciones de Impacto Ambiental.
- Apoyar la transferencia del manejo de recursos naturales a diferentes organismos sociales.

Para 1994, el MARENA contaba con un presupuesto equivalente a los US\$14 millones y con un personal de 1200 empleados. Su estructura organizativa está centralizada en torno a la autoridad del Ministro, aunque en el momento en que se redactaba este informe se estaba iniciando un esfuerzo por descentralizar el MARENA para que opere a nivel de los departamentos. La vinculación con otras instancias del Estado ha sido débil hasta el momento, si bien el Ministerio ha reconocido y legitimado progresivamente a las organizaciones de la sociedad civil; prueba de ello ha sido el proceso que caracterizó la elaboración del PAA-NIC, el cual contó con amplia participación social.

Cabe señalar que el MARENA ejerce funciones de institución normativa, y en algunas áreas también ejecutiva, lo cual explica tanto lo numeroso de su personal como la complejidad de su ejercicio.

Desafíos institucionales

Entre los principales retos que enfrenta el MARENA figuran los siguientes:

- Crear las condiciones políticas, institucionales y legales para apoyar el manejo sostenible de los recursos naturales, con un énfasis especial en los recursos hídricos.
- Fortalecer la administración forestal en sus aspectos organizativo, fiscal y legal para detener la deforestación y frenar el avance de la frontera agrícola sobre áreas silvestres.
- Formular e impulsar las políticas adecuadas para fortalecer la capacidad de producción de alimentos en el país.
- Reglamentar el Sistema Nacional de Areas Protegidas y promover el establecimiento de Planes de Manejo para las mismas.
- Asumir el liderazgo en el manejo y conservación de la biodiversidad y recursos genéticos del país.

Necesidades de capacitación

El personal del MARENA identificó las áreas que aparecen a continuación como aquellas donde será necesario concentrar los esfuerzos de capacitación:

- Técnicas de negociación y resolución de conflictos.
- Técnicas de facilitación y coordinación.
- Elaboración de normas ambientales.
- Concientización y educación ambiental.

PANAMA: Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE)

La gestión ambiental en Panamá se ha dado en un marco donde coexisten las actividades comerciales alrededor del Canal, el desarrollo de un fuerte sector de servicios en los centros urbanos, y el modo de vida de las comunidades amerindias del istmo panameño (kunas, guaymies, chocoes, bokotas, teribes y bri bris), las cuales siguen teniendo peso cultural, territorial y político significativo en el país.

Perfil institucional

La gestión ambiental se comenzó a fortalecer en 1986 con la creación del INRENARE, institución a la cual se le adjudicó la responsabilidad de definir, planificar, organizar, coordinar, regular y fomentar las políticas y acciones de aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables de la nación. En particular, al INRENARE le corresponde lo relativo a la conservación, manejo, aprovechamiento, enriquecimiento y desarrollo de las aguas, suelos, flora y fauna silvestre, bosques, parques nacionales, reservas equivalentes y a las cuencas hidrográficas en el territorio nacional, en forma coherente con los planes nacionales de desarrollo.

En 1994, el presupuesto del INRENARE ascendió a los US\$12'514.359, y su personal estaba conformado por 1000 empleados. A la cabeza del instituto está una Dirección General que actúa bajo las directrices emanadas de una Junta Directiva, la cual está configurada por los Ministros de Gobierno y representantes de grupos ciudadanos, industriales y madereros. En un segundo nivel de funcionamiento interno, el Instituto cuenta con una Subdirección, una Secretaría Técnica y tres Direcciones: de Planificación y Cooperación Internacional, de Administración y Finanzas, y de Proyectos. En un tercer nivel de operación técnica, el INRENARE tiene cuatro Direcciones Nacionales: 1) Administración Forestal, 2) Cuencas Hidrográficas, 3) Areas Protegidas y Vida Silvestre, y 4) Ecología Humana y Educación Ambiental. Algunas de las funciones del Instituto se hallan descentralizadas a través de las Direcciones Ejecutivas de sus

12 regionales geográficas.

Las funciones del INRENARE son las siguientes:

- Actuar como autoridad rectora del desarrollo, aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos naturales renovables, promoviendo la adopción de medidas, acuerdos, y convenios que tiendan a ese fin.
- Prevenir la contaminación ambiental y regular la mitigación de sus impactos.
- Gestionar en los niveles nacional e internacional el financiamiento de proyectos ambientales.
- Dirigir o colaborar en planes y estudios para el desarrollo del área del Canal y participar en la Comisión Conjunta sobre el Medio Natural, creada por el artículo VI del Tratado del Canal de Panamá de 1977.
- Mantener actualizado un sistema de información sobre el estado y potencialidades de aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- Promover programas de investigación y educación ambiental.
- Aplicar las normas jurídicas vigentes y establecer reglamentos para el buen desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Decidir las estrategias de protección y manejo de área forestales bajo aprovechamiento y/o conservación.
- Orientar a las autoridades competentes en la comercialización de los recursos naturales renovables, así como regular, controlar, y, si es del caso, otorgar permisos para la comercialización de especies amenazadas o en peligro de extinción.
- Regular y garantizar las reglas para el aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos naturales renovables en las Comarcas y Reservas Indígenas, con la participación efectiva de sus habitantes.
- Organizarse para reglamentar el cumplimiento de sus funciones, así como para el cobro de sus servicios.

Para el cumplimiento de sus acciones, el INRENARE ha contado con el apoyo--y con la presión--de un número creciente de organizaciones ciudadanas no gubernamentales. En 1994, INRENARE estimó que existían en el país unas 130 organizaciones no gubernamentales de tipo ambientalista-conservacionista ligadas en una alianza nacional, (ANCON), la cual tiene un gran

protagonismo en el campo ambiental, independiente de la gestión pública en esa área. A principios de los noventas, por ejemplo, se produjo un esfuerzo colaborativo entre instituciones oficiales, entidades privadas y grupos ciudadanos para fomentar las actividades ecoturísticas.

Entre las acciones principales desarrolladas por el INRENARE figuran la reglamentación de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos de desarrollo y el estímulo a proyectos agroforestales y de reforestación con nuevas modalidades de manejo. El Instituto también ha logrado posicionarse mejor al interior de las estructuras gubernamentales y activar coordinaciones efectivas con los Ministerios de Obras Públicas, de Planificación, de Desarrollo Agropecuario, de Educación y de Minería.

En 1992 Panamá adoptó, por decreto presidencial, la educación ambiental como una estrategia nacional "para conservar y desarrollar los recursos naturales y preservar el ambiente". En 1994 se estableció una nueva Ley Forestal, que actualiza reglamentaciones anteriores pertinentes al impulso de la actividad forestal.

El incremento de la participación por parte de diversos grupos ciudadanos y de comunidades amerindias en proyectos ambientales ha generado nuevas líneas de acción educativa ambiental, orientada tanto a cuestiones urbanas (manejo de desechos sólidos), como a proyectos de mejoramiento del manejo forestal integral. En esta última área figuran el proyecto Pemasky, realizado en coordinación con la población kuna, y los proyectos apoyados por la agencia GTZ de Alemania con comunidades guaimés.

Desafíos institucionales

Los principales retos que enfrenta el INRENARE en la actualidad son:

- Valorizar adecuadamente los recursos naturales del país.
- Adecuar las leyes y su reglamentación.
- Mejorar su política de personal y estabilizar y profesionalizar su ejercicio.
- Fortalecer técnicamente su desempeño.
- Concientizar a los niveles interinstitucionales de decisión política.
- Adecuar las políticas ambientales a la realidad nacional.
- Aprovechar con mayor eficacia las redes internacionales de cooperación.
- Mejorar la eficiencia administrativa del INRENARE.

- Elevar el Instituto a la categoría de Ministerio.

Necesidades de capacitación

El personal del INRENARE identificó las áreas que aparecen a continuación como aquellas donde será necesario concentrar los esfuerzos de capacitación:

- Formulación de políticas ambientales.
- Comunicación y manejo de información.
- Planificación, evaluación y seguimiento de proyectos.
- Fortalecimiento gerencial institucional.
- Concientización y educación ambiental.