



COSTA RICA
 EL SALVADOR
 ESTADOS UNIDOS
 GUATEMALA
 HONDURAS
 NICARAGUA
 REPÚBLICA DOMINICANA

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y visión general

Desde el año fiscal 2005 hasta el año fiscal 2010, Estados Unidos invirtió aproximadamente US\$ 77 millones para financiar la cooperación ambiental del Acuerdo de Libre Comercio República Dominicana -Centroamérica-Estados Unidos (RD-CAFTA¹), y se anticipan fondos adicionales para el año fiscal 2011. Este financiamiento está contribuyendo al avance de los países en las siguientes cuatro áreas programáticas: (A) Fortalecimiento institucional para la ejecución, aplicación y cumplimiento eficaz de la legislación ambiental; (B) Biodiversidad y conservación; (C) Conservación basada en instrumentos de mercado; (D) Mejor desempeño ambiental del sector privado.

Para apoyar los avances en estas áreas, el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) (Artículo IV) requiere que la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), además de definir prioridades para las actividades de cooperación, se encargue de examinar y evaluar las actividades de cooperación en el marco del Acuerdo. El ACA también destaca que a medida que la Comisión examine y evalúe periódicamente los programas, proyectos y actividades de cooperación, procurará y considerará sugerencias de organizaciones internacionales y otros actores clave relevantes sobre la mejor manera de garantizar que se estén supervisando los avances de la forma más precisa posible.

La Organización de los Estados Americanos – Departamento de Desarrollo Sostenible (OEA-DDS) está ayudando a la Comisión de Cooperación Ambiental del RD-CAFTA para evaluar si, y cómo, las actividades llevadas a cabo por los países de la región están contribuyendo a la consecución de sus prioridades establecidas. En diciembre de 2009, la OEA-DDS presentó el Primer informe de evaluación donde se reflejan, de una manera cualitativa, los logros del Programa de Cooperación Ambiental (PCA). El Segundo informe de evaluación se entregó al Departamento de Estado y a los Puntos de Contacto Gubernamentales (POC) el 3 de diciembre de 2010, y se presentó al Consejo de Asuntos Ambientales, el 27 de enero de 2011. Con este Tercer informe de evaluación se pretende presentar una visión general del PCA que contempla los éxitos, desafíos y las recomendaciones que se han observado durante la implementación del programa, con el fin de mejorar la programación de la cooperación ambiental en el futuro.

Metodología

Esta evaluación se llevó a cabo siguiendo una metodología específica diseñada para asegurar la validez de los resultados presentados en este informe. Esta metodología se basó principalmente en un cuestionario de evaluación, indicadores, métodos para la recolección de datos y fuentes de información confiables. El equipo de la OEA-DDS adaptó esta herramienta de evaluaciones anteriores, y consideró elementos clave de distintas metodologías de evaluación de Gestión Basada en Resultados (GBR) o de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), para asegurar su adecuación al contexto de esta evaluación. Además, en este informe se analizaron los mismos criterios de evaluación que fueron utilizados en las dos evaluaciones previas: relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad del PCA; de este modo, es posible examinar de nuevo estos criterios en la medida en que la implementación del programa continúe. Para complementar la revisión de documentos, el equipo de la OEA-DDS realizó una serie de entrevistas con los actores clave en

1. Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos.



COSTA RICA

EL SALVADOR

ESTADOS
UNIDOS

GUATEMALA

HONDURAS

NICARAGUA

REPÚBLICA
DOMINICANA

Washington, D.C. y los países del RD-CAFTA. El avance se evaluó utilizando el Marco de Medición de Desempeño (MMD) que la OEA-DDS desarrolló en el 2009 – tomando en cuenta los mapas de rutas que prepararon los países del RD-CAFTA – y que posteriormente fue actualizado y ajustado para el Segundo informe de evaluación, especialmente con respecto a los resultados a corto plazo y los productos alcanzados. Los productos del PCA se han ido agregando a esta herramienta, lo que ha ayudado a alcanzar mejores resultados asociados con nuevas prácticas, actitudes, procedimientos o sistemas ambientales para proteger y conservar el medio ambiente a nivel local, nacional y regional.

Hallazgos y análisis

Relevancia

Las agencias ejecutoras han observado una evolución en la manera que se ha implementado el PCA, particularmente en el consenso logrado por los países para avanzar en los resultados alcanzados con la cooperación y continuar los avances en el marco de la agenda regional. Esto les ha permitido identificar sus intereses comunes como región, tales como el fortalecimiento de las instituciones para aplicar y hacer cumplir efectivamente la legislación ambiental, así como la producción más limpia. El PCA ha permitido a los actores clave e interesados obtener una perspectiva regional de los desafíos y oportunidades ambientales, además de una visión integral de la cooperación. Esto ha permitido que las agencias ejecutoras puedan complementar sus esfuerzos, y por lo tanto, ahora es más fácil demostrar los avances y resultados en temas específicos que son clave para los países.

Otro de los principales logros de la cooperación ha sido su contribución para mejorar la coordinación interinstitucional. El PCA ha permitido a los países del RD-CAFTA acercarse a otras instituciones y crear los vínculos y herramientas necesarias para fortalecer la cooperación entre sectores como medio ambiente, economía, salud y energía, entre otros. Desde su creación, el PCA ha fortalecido las relaciones institucionales, servido como un mecanismo para identificar las áreas prioritarias a nivel nacional y regional, y promovido alianzas sólidas entre el sector público y privado para tratar los temas ambientales. A través del PCA se ha mejorado el consenso y también se ha logrado grandes avances en innovación, lo cual hace al programa muy relevante en el marco del ACA.

Eficiencia

Durante las entrevistas, los POCs expresaron que la administración del programa, en general, ha sido eficiente. Se ha observado un avance desde el segundo informe de evaluación del RD-CAFTA, en particular en la coordinación interinstitucional, especialmente para la toma de decisiones y el financiamiento. Existe un gran respeto por la profesionalidad de los expertos que trabajan con las agencias ejecutoras, especialmente en el área de legislación ambiental, en donde su experiencia ha permitido a los países establecer alianzas entre diferentes sectores que trabajan en el cumplimiento ambiental. Sin embargo, la selección de las agencias ejecutoras no siempre responde a un criterio uniforme establecido por los países. Además, el proceso de selección no ha sido discutido de manera abierta por los POCs. Además, todavía existen algunos problemas de comunicación que requieren atención.



COSTA RICA

EL SALVADOR

ESTADOS
UNIDOS

GUATEMALA

HONDURAS

NICARAGUA

REPÚBLICA
DOMINICANA

En el marco del PCA, los POCs han jugado un papel clave en la eficiencia, porque han servido de consejeros y dado seguimiento a la cooperación. Además, los POCs han trabajado juntos en una agenda regional y han creado un modelo para la cooperación institucional a nivel nacional, generando una cultura de cooperación entre todos los actores clave.

Eficacia y resultados alcanzados

La eficacia se define como la medida en que un proyecto o programa alcanza sus objetivos y genera los productos previstos. La eficacia y el avance se evaluaron utilizando el MMD desarrollado por la OEA-DDS. Este último año, representantes de las agencias ejecutoras y los gobiernos del RD-CAFTA han estado trabajando en conjunto para desarrollar indicadores a nivel de resultado intermedio con la ayuda de los puntos de contacto. La OEA-DDS propuso utilizar estos nuevos indicadores para concentrarse en los resultados alcanzados a nivel intermedio. Ya que las agencias ejecutoras y los POCs proporcionan datos relevantes para proporcionar información a estos indicadores, la OEA-DDS pudo identificar avances claros hacia el logro de los resultados intermedios del MMD.

En general, la OEA-DDS encontró que muchas de las actividades que se han llevado a cabo y los resultados alcanzados se enfocan en desarrollo de capacidad y talleres o sesiones de entrenamiento. Sin embargo, en estos momentos todavía es prematuro tratar de medir con precisión o cuantificar los efectos de muchas de las actividades, que se han llevado a cabo en el marco del PCA, debido a la naturaleza de los resultados esperados y el alcance de los indicadores relacionados. De hecho, hay todavía muchos proyectos que no han podido presentar todos sus resultados esperados, ya que se requiere de más tiempo para evaluar cambios tangibles. A continuación se presenta un resumen de los logros más significativos bajo cada meta.

Meta A

Bajo la Meta A, el equipo de OEA-DDS ha notado grandes avances aunque no sea muy fácil medir algunos de los indicadores seleccionados. El desarrollo de capacidad para la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental es un aspecto que requiere de un tiempo prudente para poder medir el cambio; probablemente será necesario más apoyo para mantener o profundizar en los resultados alcanzados.

Se ha mejorado sustancialmente la capacidad para la implementación de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) en los países a través de sistema de rastreo de EIA y NEPAssist. También se ha logrado grandes avances en la gestión de aguas residuales, particularmente con la creación de un laboratorio de referencia en cinco países del RD-CAFTA, además de un laboratorio de referencia a nivel regional, y una mayor aplicación de metodologías y regulaciones de desempeño estándar para la gestión de aguas residuales.

Aunque las actividades en el tema de gestión de residuos sólidos han recibido menor atención, el mecanismo de intercambio de residuos sólidos BORSICCA continúa funcionando. Más de 500 usuarios registrados y ciertos países están implementando el protocolo para la inspección de rellenos sanitarios. Las actividades para mejorar la gestión de químicos y sustancias peligrosas también se ha implementado a menor velocidad, pero es importante mencionar que alrededor de 30 instituciones están mejor preparadas para atender emergencias en caso de derrame de sustancias peligrosas. Es posible evaluar la mejora en la gestión de la calidad del aire, ya que ahora



COSTA RICA

EL SALVADOR

ESTADOS
UNIDOS

GUATEMALA

HONDURAS

NICARAGUA

REPÚBLICA
DOMINICANA

los países del RD-CAFTA cuentan con un Inventario Nacional de Emisiones que les permitirá crear una línea de base de la calidad del aire y, eventualmente, estrategias para mejorar la misma. Otro avance claro ha sido la capacidad para monitorear la calidad del aire en tiempo real.

Se puede observar una mayor capacidad para atender las denuncias ambientales entre los países que han implementado un sistema de seguimiento y control para este propósito, incluyendo la capacidad para llevar a cabo inspecciones, una vez se haya interpuesto y atendido la denuncia. Sin embargo, será necesario implementar más actividades de capacitación para evaluar el incremento en la atención eficaz de denuncias, para lo cual los países deberán definir y acordar criterios.

Una de las áreas en donde se ha generado un cambio visible, en cuanto a la capacidad de cumplimiento de la legislación ambiental de los países, es el acceso a información ambiental para los encargados de la toma de decisiones. Además, se ha diseminado el programa SERVIR por toda la región; este programa proporciona datos útiles para mitigar desastres y amenazas naturales, mejorar las prácticas agrícolas y monitorear la calidad del aire. También se han desarrollado campañas de protección y conservación del medio ambiente en diferentes países para lograr llegar a un gran número de hogares e individuos y mejorar la conciencia sobre temas específicos, tales como: el comercio ilegal de flora y fauna silvestre o cazar, y la importancia de preservar los ecosistemas únicos que se encuentran en los países del RD-CAFTA. Aunque todavía es difícil medir el impacto que estas campañas sobre el medio ambiente, es claro que, a largo plazo, servirán para mejorar el cumplimiento del objetivo de este resultado y meta.

Se ha prestado especial atención en las personas que usualmente son excluidas en los procesos de participación pública para la toma de decisiones ambientales. Se hizo el lanzamiento de una iniciativa de mayor alcance para crear espacios de diálogo entre la población y las autoridades locales en temas ambientales específicos y los procesos para la toma de decisiones tal como están definidos en el Capítulo 17.

Este es un programa relativamente nuevo en la región que se espera ayude a fortalecer la capacidad de los gobiernos para aplicar y hacer cumplir la legislación ambiental a mediano y largo plazo, con apoyo de la población.

Meta B

Para proteger la vida silvestre y su hábitat para un desarrollo económico y ambiental a largo plazo, el PCA ha ejecutado proyectos para mejorar la implementación, aplicación y cumplimiento de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES); mejorar la protección de los bosques, áreas protegidas y la gestión de los ecosistemas sensibles; y mejorar la conservación de las tortugas marinas. Este objetivo se logra a través de diversas acciones derivadas de la mejora en la gestión de los recursos naturales mediante el establecimiento de sistemas agro-forestales y pastorales, obras para la conservación de suelos y la reducción del uso de agroquímicos. Por otra parte, para fortalecer la aplicación de los acuerdos para conservación de la vida silvestre y su hábitat, se han realizado actividades de capacitación, desarrollo de herramientas, campañas de sensibilización y muchas otras estrategias que han contribuido al logro de este objetivo. CITES es uno de los AMUMA más importante que está siendo apoyado por el PCA con desarrollo de capacidad de los oficiales de aduana; implementación de cursos virtuales para los oficiales encargados de hacer cumplir la legislación CITES; desarrollo de un marco para la aplicación



COSTA RICA

EL SALVADOR

ESTADOS
UNIDOS

GUATEMALA

HONDURAS

NICARAGUA

REPÚBLICA
DOMINICANA

de la legislación de vida silvestre a nivel local; creación de la red regional de aplicación; y otras iniciativas para mejorar la implementación de CITES en los países del RD-CAFTA.

La protección de la vida silvestre y su hábitat sólo puede tener lugar si los datos relevantes y precisos sobre las poblaciones pueden ser analizados. Las agencias ejecutoras se han unido para armonizar los indicadores y facilitar la recolección de datos con el fin de acceder a información de calidad y permitir a las autoridades nacionales y locales tomar decisiones más informadas acerca de la protección de la vida silvestre. De hecho, la información sobre este tema ha sido promovida de diversas maneras para que sea más accesible al público, incluso a través de nuevos sitios Web, con el fin de crear conciencia sobre las especies en peligro y la observación responsable de vida silvestre, como en la Reserva de Vida Silvestre Chacocente en Nicaragua, o mediante la promoción de turismo sostenible, como el Centro de Visitantes de Vida Silvestre en la zona marina protegida de Cayos Cochinos en Honduras. Asimismo, se ha diseminado información a un mayor número de personas, a través de vallas en las carreteras, con mensajes sobre la protección y regulación de las distintas especies en peligro, tal como lo hizo DOI y otras agencias ejecutoras. A fin de cuentas, millones de personas han estado expuestas a las diferentes campañas de sensibilización, con un importante potencial para cambiar en el tiempo los comportamientos con respecto a la conservación de la vida silvestre. Su protección también está garantizada por la mejora de las infraestructuras especializadas, gracias a iniciativas como las de HSI que buscan fortalecer los centros de rescate y recintos de rehabilitación en algunos países del RD-CAFTA.

Los resultados obtenidos en términos de cambios de comportamiento y las nuevas prácticas se extienden también a la gestión de áreas protegidas. La Reserva de la Biósfera Maya de Guatemala es una de las áreas protegidas que han recibido apoyo a través de la mejora de su gestión interna, una mayor participación pública, desarrollo de capacidad para los guardaparques, mejoras en la gobernabilidad y la aplicación y cumplimiento de la legislación. Uno de los resultados más importantes ha sido la reducción de la tala ilegal y la caza furtiva.

Meta C

Este objetivo establece un vínculo entre la protección del medio ambiente y la sostenibilidad de las actividades económicas. La mayoría de las iniciativas de conservación basadas en instrumentos de mercado están relacionadas con la certificación de la producción y la aplicación de las normas ambientales específicas para generar beneficios tanto económicos como ambientales. Esto se ha logrado mediante la capacitación a los miembros de las diferentes comunidades, los propietarios de pequeñas fincas y también a través de grupos interesados de empresas, más grandes, en busca de oportunidades de mercadeo y para disminuir el impacto ambiental de su producción.

Uno de los grandes logros, en lo que respecta a la conservación basada en el mercado, es el vínculo entre los proveedores de productos certificados y mercado de los compradores. Se pudo establecer varias alianzas entre las tiendas de alimentos o las cadenas de supermercados y las asociaciones de agricultores, que permiten la promoción de los productos certificados, garantizar los ingresos de los agricultores y ayudar en el desarrollo de las normas ambientales en la cadena de suministro de diversos productos. Las alianzas destinadas a mejorar las prácticas ambientales en los procesos de producción también pueden ayudar a mejorar la seguridad alimentaria, sobre todo en el sector de la producción de frutas y vegetales, con la participación de todos los actores involucrados en la cadena de valor de estos productos. Es evidente que las actividades y los resultados logrados en la



COSTA RICA

EL SALVADOR

ESTADOS
UNIDOS

GUATEMALA

HONDURAS

NICARAGUA

REPÚBLICA
DOMINICANA

Meta C han apoyado la implementación de un sistema de conservación basado en el mercado, lo que a su vez ayuda a mantener los recursos naturales y proteger el medio ambiente para apoyar el crecimiento económico sostenido y sostenible.

Meta D

El mejor desempeño ambiental del sector privado se ha logrado a través de los incentivos y la implementación de mejores prácticas ambientales. El PCA apoyó la adopción de varias políticas e incentivos por parte de los sectores económicos clave, especialmente en la agroindustria y el turismo, y el desarrollo y la difusión de prácticas innovadoras para reducir el impacto sobre el medio ambiente y los costos de operación. Los acuerdos voluntarios han sido implementados en toda la región del RD-CAFTA para aumentar la adopción de tecnologías más limpias y mejorar el desempeño ambiental. A veces con cambios simples y sencillos, las empresas han logrado reducir el consumo de energía y el uso de los recursos. Para mejorar estos resultados, se han creado o fortalecido instrumentos e incentivos, tanto financieros como no financieros, con el objetivo de promover la producción más limpia a nivel nacional y regional. Por ejemplo, un nuevo proceso de certificación para las oficinas se puso en marcha y se implementaron muchas actividades de mitigación para reducir la huella de carbono gracias al PCA.

A pesar de los esfuerzos para acercar al sector público y privado, se necesita mayor coordinación entre las agencias ejecutoras para lograr un mayor impacto en la difusión de políticas y prácticas de producción más limpia. Esta mayor coordinación debería extenderse también a las autoridades locales y nacionales, ya que algunos cursos de producción más limpia desarrollados por las agencias de ejecución no contaban con la plena aprobación de las autoridades ambientales respectivas.

Algunas lecciones aprendidas ya se pueden compartir, como por ejemplo, la importancia de trabajar a nivel sectorial y a nivel geográfico, tal como lo demuestra el exitoso proyecto de producción más limpia en el lago Atitlán en Guatemala. Con este proyecto los hoteles participantes pudieron ahorrar un 60 por ciento en el consumo de agua y entre 30 y 40 por ciento en el consumo de energía, lo que redujo significativamente sus costos de operación. Esta exitosa experiencia generó un fuerte interés en otras municipalidades que se benefician de este proyecto. En términos generales, las iniciativas bajo la Meta D han generado resultados muy positivos que merecerían ser replicados y llevados a nivel de política nacional y regional.

Sostenibilidad

La sostenibilidad de varios de los proyectos e iniciativas que se están implementando en el marco del PCA se está logrando a través de alianzas sólidas con el sector público y privado, orientando estos esfuerzos en el marco de la responsabilidad social corporativa de las empresas, y la institucionalización de este conocimiento en las universidades e institutos de educación superior. Del mismo modo, las alianzas interinstitucionales y entre el sector público y privado son también una buena base para dar continuidad a las iniciativas promovidas por el PCA. Las autoridades nacionales y las agencias ejecutoras son conscientes de la importancia de mostrar los resultados y la transparencia en la gestión de los proyectos y actividades para que se pueda complementar la cooperación ambiental en el marco del RD-CAFTA con fondos de otras agencias de cooperación. Una iniciativa exitosa entre la mayoría de las agencias de ejecución ha sido el programa de *capacitación para capacitadores*.



COSTA RICA

EL SALVADOR

ESTADOS
UNIDOS

GUATEMALA

HONDURAS

NICARAGUA

REPÚBLICA
DOMINICANA

Es importante que todos los actores involucrados en la cooperación identifiquen mecanismos que den sostenibilidad a las actividades y proyectos ejecutados. En algunos casos, estos mecanismos ya están definidos, pero en los casos en que no lo estén, las agencias ejecutoras deben tener en cuenta que algunas actividades se encuentran actualmente en las últimas fases de ejecución y por lo tanto, es necesario identificar algunas líneas de acción. Aunque algunas agencias ejecutoras han diseñado estrategias para algunas de sus iniciativas, es importante establecer una estrategia más general a nivel regional para la sostenibilidad del Programa de Cooperación Ambiental del RD-CAFTA.

Desafíos

La coordinación del PCA ha mejorado sustancialmente. Sin embargo, todavía existen casos aislados que requieren de un mayor esfuerzo por parte de los actores clave para lograr que los frutos de la implementación de iniciativas no se vean amenazados por problemas administrativos y falta de coordinación. Uno de los principales desafíos es que la agenda ambiental no es vista como un pilar fundamental de la agenda de desarrollo. Además ha sido un reto llevar un proceso de cooperación eficiente con una dinámica política distinta en cada país; así como mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental dadas la asimetrías en la región. La falta de voluntad política ha afectado el logro de los resultados ya que muchos están vinculados con alguna legislación o reglamentación que todavía no ha sido aprobada por el congreso nacional. Estos resultados dependían directamente de cooperación a nivel político. Una lección importante a la hora de establecer una agenda de cooperación es definir una estrategia que permita superar estas barreras.

Recomendaciones

Para alcanzar resultados sostenibles y de impacto, los programas deberían desarrollarse bajo procesos muy bien concebidos, no como actividades específicas. Se debería reducir el número de programas bajo el PCA para lograr un mayor impacto; y enfocarse en esos programas que han tenido un mayor éxito y son replicables. La excesiva fragmentación de las actividades a nivel nacional perjudica el ritmo de implementación. Es importante asegurar la voluntad política de las actividades para lograr la mayor probabilidad de sostenibilidad de los productos de la cooperación.

Conclusión

En general, el equipo OEA-DDS encontró que muchas de las actividades que se han llevado a cabo y los resultados alcanzados se enfocan en desarrollo de capacidad y talleres o sesiones de entrenamiento. Medir capacidad no es tarea fácil, y toma tiempo reconocer los cambios en términos de prácticas y comportamientos. Sin embargo, el equipo OEA-DDS ha podido evaluar muchos cambios positivos relacionados con el desarrollo de capacidad, y tiene la seguridad de que los ingredientes para alcanzar los resultados y la sostenibilidad de los mismos se encuentra presente en la mayoría de las iniciativas, en base a observaciones, visitas de campo, entrevistas y los informes trimestrales. Sin embargo, en este punto del programa, todavía es prematuro tratar de medir con precisión o cuantificar los efectos de muchas actividades que se han llevado a cabo en el marco del PCA, debido a la naturaleza de los resultados esperados y el alcance de sus indicadores relacionados.