



Evaluación Ambiental Estratégica

Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y
la Unión Europea



Proyecto Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica

Una herramienta para el desarrollo sostenible

Evaluación Ambiental Estratégica

Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y
la Unión Europea

Una publicación del Proyecto Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica. Una herramienta para el desarrollo sostenible (CCAD – UICN – SIDA). Este material fue producido con el apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) por sus siglas en inglés.

Derechos reservados: © 2007 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

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

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

Producido por: Unidad de política y gestión ambiental,
Unión Mundial para la Naturaleza (UICN),
Oficina Regional para Mesoamérica
(ORMA) San José, Costa Rica.

Revisión filológica: Elvira Garita Salas

Diseño de Portada: Conlith S.A.

Diseño e impresión: Conlith S.A.

Índice

1. Presentación	1
2. Introducción	2
3. Negociación bloque a bloque y contexto centroamericano	5
4. Metodología de la Evaluación Ambiental Estratégica para el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	7
5. La gestión y administración de la Evaluación Ambiental Estratégica	11
6. Bibliografía	12

Lista de figuras

Fig. 1. Ámbito de aplicación de la EAE propuesta	7
Fig. 2. Esquema de la metodología propuesta para la EAE	10
Fig. 3. Organigrama	11

Presentación

La intensidad de las relaciones comerciales alrededor del mundo y las condiciones ambientales y sociales de las naciones, son realidades rara vez analizadas desde un enfoque integral capaz de trascender los casos puntuales y mostrar el complejo entramado que componen.

Los estudios y evaluaciones de impacto ambiental resultan insuficientes para abarcar contextos espacio-temporales que van más allá de la especificidad de los proyectos mismos. En este marco, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un instrumento que rompe los límites de una escala reducida y que busca prevenir o mitigar los efectos adversos al ambiente surgidos de macro decisiones abordadas dentro de políticas, planes, programas y proyectos.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE) es una oportunidad de enorme valor para aplicar el instrumento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el contexto de una iniciativa de escala regional.

La EAE facilita la planificación estratégica desde un punto de vista integral e inclusivo. Su aplicación vendría a enriquecer el proceso de negociación entre ambos bloques comerciales (Centroamérica-Unión Europea) al exponer las oportunidades y aspectos ambientales, sociales e institucionales, que deben ser tomados en cuenta a lo largo de todo el proceso de construcción del acuerdo.

Esta es una iniciativa única en la región. Constituye un reto sin precedentes, pero también una oportunidad de enorme valor que se debe asumir con la responsabilidad propia de un proceso que podría implicar mejoras sustanciales en la calidad de vida de los habitantes de la región y el desarrollo de un marco de trabajo más sustentable en términos ambientales y sociales.

Agradecemos el apoyo brindado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) por facilitar la publicación de este documento, en el que presentamos una propuesta de metodología para que la EAE acompañe e informe el proceso de negociación del AACUE en cada una de sus etapas, de manera que se convierta en un canal que facilite el diálogo constructivo entre todos los sectores involucrados.

Dr. Marco Antonio González P.
Secretario Ejecutivo
CCAD

Dra. Grethel Aguilar Rojas
Directora Regional
UICN- Mesoamérica

1. Introducción

La búsqueda de un desarrollo sostenible para la región implica la incorporación de variables ambientales, sociales y económicas en cualquier proceso de toma de decisión. La región se enfrenta en la actualidad al posible Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE) que reúne tres componentes distintos: libre comercio, cooperación y diálogo político. Para este acuerdo se abrieron las puertas en la II Cumbre entre la Unión Europea (UE) y Latinoamérica y el Caribe, Declaración de Madrid de 2002, y se reiteró el apoyo en la Declaración de Guadalajara de 2004 y en la Declaración de Viena en 2006. Hasta el momento existen varios antecedentes de las relaciones de Centroamérica con la UE, como el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en Roma en el 2003. Este acuerdo reconoce como ejes transversales la democracia, el respeto por los derechos humanos y el medio ambiente.

Si la región quiere seguir avanzando hacia un desarrollo sostenible tiene que trabajar por ello en todos los ámbitos y procesos que suceden tanto a nivel nacional y regional como internacional. Este es el caso del acuerdo con Europa, y que supone un reto pues incorpora un nuevo eje de negociación (libre comercio) aparte de los dos ya negociados con la región. Se busca una negociación transparente, consensuada, social, ambiental y económicamente sostenible, que sería no sólo un paso más para el desarrollo, sino además un éxito para ambas regiones.

Existen una serie de consideraciones sociales, económicas, políticas y ambientales asociadas a este tipo de acuerdos, y en particular se cuenta con las condiciones del contexto centroamericano, que conducen a la incorporación de la variable ambiental durante todo el proceso de formulación, decisión y ejecución. Este hecho, además de trabajar por el desarrollo sostenible, reforzaría la credibilidad y transparencia en la toma de decisiones de un proceso tan arduo y complejo como vienen siendo los acuerdos y tratados comerciales a nivel internacional.

Un primer paso para incorporar la variable ambiental en las decisiones de este acuerdo es disponer de información ambiental objetiva. Si se dispone de información y conocimientos adecuados, y en los momentos precisos, sobre las implicaciones y oportunidades ambientales, el medio ambiente tiene suficiente peso para convertirse en un criterio más (junto con los tradicionales sociales –empleo y económicos) en el momento de tomar decisiones. Se tendría, por tanto, una visión más amplia de las oportunidades que puede ofrecer la región, así como los riesgos que se están enfrentando. Para ello, es necesario que se informe objetivamente y con datos precisos, tanto a los responsables y autoridades competentes como a otros actores afectados, sobre las variables ambientales que deben ser consideradas en cada etapa de formulación y ejecución del acuerdo.

Esta circunstancia obliga a que el proceso de negociación y toma de decisiones se complementen y llene los vacíos que podrían existir, al no considerarse todo el mapa de implicaciones y oportunidades, tanto ambientales como sociales que ofrece y enfrenta Centroamérica.

Para construir el mapa de oportunidades e implicaciones del AACUE de una manera objetiva y que permita generar información relevante y a tiempo, tanto para el sector económico y comercial como para el ambiental, se propone utilizar las herramientas e instrumentos que ha venido desarrollando la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La Evaluación Ambiental Estratégica, como la entiende (Partidario, 1999), “es un proceso sistemático y progresivo para, en la fase más temprana del proceso de toma de decisiones de responsabilidad pública, evaluar la calidad ambiental y las consecuencias de las propuestas alternativas y de las intenciones de desarrollo incorporadas en las iniciativas de políticas, planes y programas garantizando la completa integración de las consideraciones biofísicas, económicas, sociales y políticas de relevancia”(pp. 60-73). La Unión Europea ya cuenta con los mecanismos para realizar una Evaluación de Impacto a la Sostenibilidad antes de la toma de decisiones de los acuerdos que promueve. Sin embargo, no existe una iniciativa similar a nivel centroamericano ni en ninguno de los países que ya han

negociado acuerdos bilaterales en la región. Esta iniciativa de realizar la EAE al AACUE por el lado centroamericano se convierte, por lo tanto, en indispensable para la región.

Se trata entonces de una evaluación de un proceso de gran magnitud y no de una evaluación únicamente de la toma de decisiones del proceso o de una evaluación de impactos posterior a una decisión ya tomada. En concreto, los objetivos de una EAE, de un acuerdo de asociación conciernen tanto al proceso en sí como a los resultados de la negociación, de ahí la necesidad de mantener un seguimiento permanente del proceso. Se requiere para ello constituir equipos multidisciplinarios, interinstitucionales e intersectoriales que permitan un diálogo constructivo entre el sector comercial y ambiental, basado en opiniones y propuestas equilibradas, consultadas y concertadas entre los diversos actores que participan directa e indirectamente en el proceso de negociación. Ello nos lleva a afirmar que la EAE no es una evaluación externa al proceso de construcción del AACUE, sino algo construido en el mismo proceso y que contribuye a su transparencia y a la creación y mejoramiento de habilidades en incidencia y negociación en los actores implicados. En relación con los resultados de la negociación, la EAE enriquece el proceso pues expone las oportunidades y variables ambientales, sociales, institucionales, que muchas veces se olvidan y que, si no se consideran, pueden convertirse

en fuente de conflictos y oposición a la decisión. Según este análisis, la EAE evalúa además la capacidad institucional requerida para lidiar con las implicaciones del AACUE.

Más allá de la participación pública que contempla el propio proceso de negociación, la EAE plantea la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil. A través del proceso de la EAE, y por tanto en el proceso de negociación, como se explica con más detalle en la sección 3, los resultados y sugerencias de la EAE se transmitirían como insumo en cada ronda de negociación. Como premisa para garantizar el derecho a la participación, debe disponerse de una estrategia de difusión, comunicación y capacitación que canalice el debate público y permita la construcción y fortalecimiento democrático en la región. La participación pública debe estar sustentada en esquemas de acceso a la información abiertos y en mecanismos consensuados de consulta pública. Este paquete de información se transmite al proceso de negociación presentado de forma integral y sencilla en forma de escenarios, que permiten la visualización de varias situaciones extremas que se podrían presentar, y con ello servir como herramienta de ayuda para la toma de posición sobre las diferentes decisiones a las que se hace frente.

2. Negociación bloque a bloque y contexto centroamericano

Por primera vez se plantea en la región un acuerdo entre dos bloques de países, lo cual pone sobre la mesa variables inéditas y complejas. Sin embargo, es necesario visualizar las grandes diferencias que existen entre los dos bloques.

En primer término, el bloque europeo muestra un proceso avanzado de integración y unificación, con una institucionalidad desarrollada y una extendida normativa supranacional, hecho que facilita la construcción de posiciones consensuadas en su fuero interno; por otro lado, el bloque centroamericano presenta una integración en construcción, carente de marcos institucionales y normativos supranacionales. Sin embargo, aunque existe la capacidad de generar decisiones de acatamiento nacional, existe a veces una gran dificultad para la aplicación de la normativa nacional y los compromisos derivados de acuerdos regionales e internacionales. Esto se debe no solo a la debilidad de algunas instituciones, como es el caso ambiental, sino también de los supuestos de buen funcionamiento de los sistemas y cumplimiento de normativas nacionales, de los que se parte en los acuerdos comerciales, entre otros.

No obstante, hay que tener presentes los esfuerzos que se han venido realizando en el proceso de integración ambiental de la región centroamericana por parte de la

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), reflejados en la armonización de normas, herramientas y modelos de gestión, muchos de ellos ya en ejecución y otros en proceso de construcción. Este acuerdo puede suponer una buena oportunidad para profundizar, tanto en la integración ambiental como manifestando la necesidad de un fortalecimiento institucional a nivel nacional.

Además de la diferencia señalada, también debe tenerse en cuenta que existe una gran brecha entre el peso de cada uno de los dos bloques en el concierto mundial, tanto en lo político como en el intercambio comercial.

En cuanto a este último factor la UE, excluyendo su comercio interno, es el principal exportador del mundo con 14,7% del total mundial y es el segundo importador con un 14,4%, mientras que Centroamérica significa 0,2% y 0,3% respectivamente, según datos de la Organización Mundial del Comercio y la Secretaría Centroamericana para la Integración Económica (SIECA). Tal asimetría en los pesos de cada bloque puede pesar también en las negociaciones comerciales. La Unión Europea es además el segundo socio comercial de la región, pues supone el destino de 15% de sus exportaciones, mientras que Centroamérica es apenas 0,4% de las exportaciones de la UE. De nuevo se presenta una gran asimetría en la relevancia que tiene el intercambio

comercial para cada bloque. Se puede deducir de estas cifras que el grado de holgura que tiene la UE para la negociación es mucho mayor que el que posee la parte centroamericana.

La UE es el principal donante de la región (más de 60% de la cooperación que recibe la región es europea).

Además, la UE ha sido en los últimos años, y sigue siendo, uno de los principales colaboradores del proceso de integración centroamericana. No es de extrañar su insistencia en esquemas de negociación unificados por parte de Centroamérica y en el establecimiento de la unión aduanera centroamericana como requisito previo de la negociación para el AACUE.

Dado que la asimetría entre las regiones estará presente en este proceso de negociación, es necesario contar con diversos estudios que pongan a disposición información objetiva con el criterio ambiental en las decisiones, que no solo sea un impedimento y cúmulo de impactos negativos, sino un abanico de oportunidades para el sector público y privado. Este compendio de estudios permitiría establecer las repercusiones institucionales positivas y negativas de las distintas alternativas negociadas y de apertura comercial, diferenciadas por país y por sector productivo. Hay que considerar que la estructura propia propuesta por el acuerdo en tres ejes, puede dificultar la posibilidad de establecer cuantitativamente, y más aún cualitativamente, las implicaciones y oportunidades ambientales y sociales a modo global del acuerdo. Los tres ejes no son necesariamente complementarios y existe, de acuerdo con experiencias previas, una gran

probabilidad de que se negocien independientemente.

3. Metodología de la Evaluación Ambiental Estratégica para el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

La EAE que se plantea está orientada a acompañar e informar el proceso de negociación del AACUE en cada una de sus etapas, constituyéndose en un canal de comunicación que facilite flujos de información adecuados y un diálogo constructivo entre los negociadores, las instituciones ambientales y la sociedad civil con interés en el medio ambiente. La EAE además de orientar técnica y científicamente el proceso de negociación, informará sobre posibles impactos positivos y negativos sobre las diferentes variables ambientales afectadas por las decisiones, creando además espacios de participación e información ciudadana que permitan la construcción de consensos sociales. Por tanto, la EAE que se sugiere se convierte en una herramienta informadora y de consenso que facilitaría la toma de decisiones aumentando la transparencia del proceso de negociación. El desarrollo de la metodología toma como referencia el trabajo realizado por la Netherlands Commission for Environmental Assessment (2007).

Dado el carácter particular de este acuerdo de asociación (tres ejes) y que se desarrolla en varias rondas

de negociación, la elaboración de la EAE propuesta es flexible y deberá adaptarse a esta dinámica para contribuir de modo oportuno y pro activo a los resultados de cada ronda. Por este motivo se plantea que la EAE integre estos tres ejes (figura 1) y que se elaboren una serie de EAE's para aquellas rondas de negociación más significativas (figura 2).

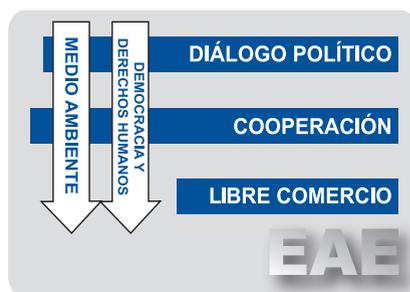


Figura 1. Ámbito de aplicación de la EAE propuesta.

Las premisas descritas hacen necesario que en los primeros pasos de esta EAE se haga un análisis de las posibles vías que encauzan la toma de decisiones, determinando los dominios de decisión y los criterios de procedimiento (Caratti et al., 2004). De esta manera se podrán establecer claramente los instrumentos y los momentos oportunos para introducir las variables y valores ambientales y sociales en la negociación.

La siguiente disyuntiva es seleccionar los valores y variables ambientales y sociales clave, es decir, los potencialmente más afectados o las ventanas de oportunidad planteadas por las negociaciones. Determinar las variables más significativas para este proceso de negociación es algo de por sí complejo y difícil de lograr 100%, por ello se deben establecer los procedimientos y mecanismos apropiados para la selección de las variables más adecuadas. Estos mecanismos deben además tener en cuenta los recursos humanos y financieros que puedan estar disponibles para la realización de la EAE.

Basándose en estas consideraciones, se han establecido los elementos de la etapa preparatoria que permitirán iniciar la EAE con la eficacia y las mejores condiciones políticas para su desarrollo. Para comenzar, se requiere una información estructural de base que contemple estudios de análisis de la legislación ambiental de la Unión

Europea y Centroamérica, estudios históricos sobre el intercambio comercial entre las dos regiones y los marcos políticos y normativos en que se dieron y se dan los acuerdos comerciales, para de esta manera medir los sectores económicos de mayor impacto en las futuras negociaciones del AACUE. Algunos de los estudios específicos planteados buscan analizar las necesidades institucionales y de adaptación del sector privado derivadas de la normativa europea ambiental, la capacidad de producción e inversión verde de la región, entre otros. Además, en consideración con los componentes del AACUE, es conveniente estudiar con detalle la cooperación europea con la región centroamericana, estableciendo su composición temática y particularmente ambiental, sus orientaciones políticas, sus montos y peso en la cooperación total con la región y además, establecer la distribución por países y la de carácter regional. Con ello se persigue elaborar un acuerdo de cooperación sustentado y que disponga de una orientación adecuada con el futuro y ponga énfasis en la cooperación ambiental. Además, es importante resaltar el hecho de la posible similitud entre las futuras negociaciones del AACUE y los acuerdos negociados por la UE con Chile y México, pues sus características y resultados pueden considerarse la base del futuro AACUE. Esta información se integraría en documentos temáticos que suponen

la síntesis de información técnica de partida para la EAE. Estos documentos, además de proveer de información objetiva, buscan generar una discusión argumentada sobre las consecuencias ambientales y la capacidad institucional derivada de la aprobación del AACUE y en concreto, de las negociaciones comerciales sobre las mercancías (ej. café, banano) y los bienes y servicios ambientales (ej. biodiversidad) mas relevantes. Se sugiere elaborar de 5-10 documentos temáticos, los cuales se sustenten con información cualitativa y cuantitativa e incluyan, desde una descripción de la problemática del sector, las hipótesis con base en las negociaciones del AACUE, los objetivos, una descripción de indicadores de sostenibilidad y un análisis fundamentado en la estructura de las EAE's de cada ronda (alcance, evaluación y evaluación de escenarios, recomendaciones y análisis de sensibilidad).

Estos documentos temáticos, junto con los resultados obtenidos paralelamente de la participación pública, suponen la base técnica de información necesaria para elaborar las recomendaciones que se transfieren al proceso de negociación y a los actores clave a través de los canales de información creados por la EAE (Grupo Regional de Trabajo, explicado en el siguiente apartado).

Por otro lado, la metodología de evaluación que propone esta EAE para la elaboración de recomendaciones, se fundamenta en la realización de un

análisis de tendencias y en el desarrollo de posibles escenarios de la región basados en acuerdos intermedios hipotéticos sobre los resultados de negociación de cada una de las rondas realizadas, integrados junto con la información e investigaciones realizadas por los documentos temáticos y los resultados de la participación. El resultado de esta evaluación de escenarios se traduce en las recomendaciones que se transmitirían a las rondas posteriores. Un esquema de la metodología propuesta puede verse en la figura 2.

Una vez visualizados los escenarios, se podrán sugerir las alternativas de medidas de prevención (protectoras, correctoras y compensatorias) considerando cada una de las variables ambientales más relevantes. Las recomendaciones a los negociadores serán sencillas y directas y siguiendo un esquema de lo que se debería o no aceptar desde el punto de la sostenibilidad.

Además, y según los resultados de la construcción de un escenario con condiciones similares a los acuerdos EU-Chile y EU-México se conciben varias cuestiones: ¿estarán los dos bloques satisfechos con una negociación similar a las realizadas con Chile y México? ¿Se buscará un acuerdo que la supere? y, en este caso, ¿en qué temas se busca la superación? Es importante destacar que debido al nivel de incertidumbre que conlleva tanto el desarrollo de escenarios como la elaboración de recomendaciones, la EAE contempla también la realización de un análisis de sensibilidad que explore y evalúe las fortalezas de ambos, así como las opciones en el caso de que las consecuencias sean diferentes a las esperadas.

Esto concuerda con el tipo de escenarios que suelen elaborarse para situaciones de acuerdos comerciales: (i) escenario sin acuerdo comercial, que en este caso en particular se fundamentaría en los resultados de los Acuerdos de Asociación EU-Chile y EU-México, considerados como la mínima

negociación que se propondrá por el bloque europeo; (ii) escenario bajo el acuerdo, con múltiples alternativas; (iii) escenario con acuerdo y medidas de prevención. La construcción de escenarios deberá considerar, entre otros, la vinculación con otros acuerdos comerciales existentes o en proceso, las estrategias de sostenibilidad nacionales y o regionales, la explotación de nuevas oportunidades económicas, los riesgos y oportunidades ambientales y sociales.

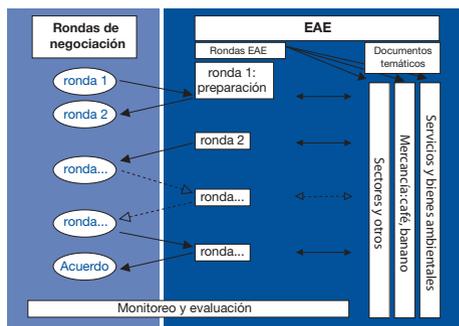


Figura 2. Esquema de la metodología propuesta para la EAE. La participación pública no aparece explícitamente en el esquema pues se integra en cada una de las rondas de EAE.

4. La gestión y administración de la Evaluación Ambiental Estratégica

Tanto la metodología de construcción de la EAE y el carácter regional del proyectado Acuerdo de Asociación requieren un alto grado de compromiso y apoyo institucional a nivel regional. Se propone por tanto, que el proceso de elaboración de la EAE esté liderado por un Comité Directivo integrado por SICA, SIECA y CCAD, con el apoyo técnico de la UICN (Fig. 3). El Comité Directivo aprobará el plan de trabajo, el presupuesto y la administración de los recursos.

La base técnica de esta estructura la conformaría un Grupo Regional de Trabajo (Fig. 3). Para ello, se pretende crear grupos de trabajo nacionales (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) con participación de los ministerios de comercio, ambiente y relaciones exteriores que, junto con representantes del equipo negociador, del foro de la sociedad civil, del sector privado y expertos académicos conformen el Grupo Regional de Trabajo. Este grupo es el principal responsable de los documentos técnicos y analíticos que alimenten el proceso de EAE.

Dada la complejidad que presenta esta EAE, en sí misma, además de la que agrega la negociación de dos bloques de países, se propone la creación de un Comité Técnico Asesor;

en el que participará la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Este grupo colaborará y orientará técnicamente al Grupo Regional de Trabajo durante todo el proceso de construcción de la EAE. Se contará además, con el apoyo técnico de diferentes expertos, entre ellos la Comisión Holandesa de Evaluación de Impacto Ambiental (NCEA), entre otros.

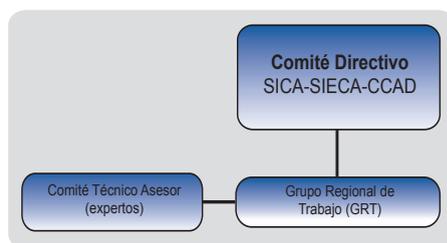


Figura 3. Organigrama

1. Entendiendo SICA como el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores centroamericanos del Sistema de Integración Centroamericana.

5. Bibliografía

II Cumbre Unión Europea -América Latina y el Caribe: Conclusiones (2002). Compromiso de Madrid. Madrid.

III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea (2004). Declaración de Guadalajara. Guadalajara.

IV Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe (2006). Declaración de Viena. Viena.

Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y las regiones de Centroamérica y la Comunidad Andina (2003). Roma.

Caratti, P., Dalkmann, H., et al. (2004). *Analysing strategic environmental assessment: towards better decision-making*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, Edward Elgar.

Netherlands Commission for Environmental Assessment (2007). *Strategic Environmental Assessment for Free Trade Agreements, A generic approach (draft)*. Utrecht, The Netherlands.

Partidario, M. R. (1999). *Strategic Environmental Assessment - principles and potential*. Handbook of Environmental Impact Assessment. In Petts J. London, Blackwell Science Ltd. 1: pp.60-73.



Comisión Centroamericana de
Ambiente y Desarrollo (CCAD)
Sistema de Integración
Centroamericana (SICA)
Blvd. Orden de Malta No. 470, Santa
Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad,
El Salvador.
Teléfono: +503 2248-8800
Fax: +503 2248-8894
www.sica.int/ccad

Unión Mundial para la Naturaleza
(UICN)
Oficina Regional para Mesoamérica
Apartado 146-2150 Moravia,
Costa Rica
Teléfono: +506 241-0101
Fax: +506 240-9934
info@eia-centroamerica.org
www.eia-centroamericana.org
www.iucn.org/mesoamerica