

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE
CONADES

REPUBLICA DE NICARAGUA

**INFORME NACIONAL DE AVANCES
EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS
COMPROMISOS DE LA AGENDA 21**

Elaborado por:

Ing. José Ignacio López Silva

Miembro del Consejo Nacional de Desarrollo

Sostenible por el sector ambientalista de Nicaragua

Revisado por:

Arq. María del Carmen Sacasa

Ing. Antonio Belli

Managua, Nicaragua

Abril, 2001

CONTENIDO

	<i>Pág.</i>
Presentación	3
Capítulo 1: Antecedentes.	6
Capítulo 2: El compromiso con el Desarrollo Sostenible en Nicaragua.	9
A.- De Agenda 21 a ALIDES	9
B. Avances y logros	10
B.1. La Sociedad Civil: organización para la participación	10
B.2. Las leyes: no sólo más, sino mejores	11
Marco jurídico para la Gestión Ambiental.	12
Fortaleciendo a los Grupos más Vulnerables.	13
Convenios y Protocolos Internacionales y Regionales.	14
C. La autonomía municipal y el desarrollo nacional.	15
C.1. Marco institucional: descentralización y fortalecimiento.	16
Primera Etapa: cimentando las bases para la gestión	17
Segunda Etapa: desconcentración a nivel municipal.	18
C.2. Espacios de reflexión para la concertación social.	19
En el ámbito nacional.	19
En el ámbito municipal.	20
C.3. Fomentando prácticas sostenibles.	20
C.4. El fortalecimiento de la organización comunitaria.	21
C.5. Información para la toma de decisiones	21
Capítulo 3: Debilidades y avances.	22
3.1. Ausencia de un Plan de Nación	22
3.2. Desconcentración y descentralización	23
3.3. Aplicación del marco jurídico	24
3.4. Coherencia entre las leyes	24
3.5. Recursos financieros	24
3.6. Interrelación entre el Gobierno Central y las ONGs	25
3.7. Consultas sí, pero mejorando la calidad de la participación	25
3.8. Se necesita fomentar la participación ciudadana	25
3.9. Mejorar los mecanismos de interacción interinstitucional	25
3.10. La percepción de corrupción limita los avances	26
3.11. Es necesario facilitar el acceso a la información	26
3.12. Priorizar educación y comunicación	26
Capítulo 4: Compromisos	27
4.1. El Plan de Nación y su Visión	27
4.2. Fortalecer los espacios de diálogo y concertación social	28
4.3. El municipio como punto de partida y final del desarrollo	28
4.4. Promover prácticas productivas amigables al ambiente	29
4.5. Difundir y usar mejor el marco jurídico	29
4.6. Educación y concientización	29
Bibliografía consultada	30

Presentación

Al momento de celebración de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD '92) Nicaragua se encontraba dando los primeros pasos en la búsqueda de soluciones al reto de vincular los problemas ambientales con los del bienestar humano y el proceso de desarrollo en general.

En el transcurso de los siglos, el deterioro del medio ambiente no había sido tan significativo en Nicaragua como lo fue en la segunda mitad del siglo XX. Con la adopción del modelo agroexportador promovido por el *Banco Mundial* y la *Alianza para el Progreso* se volvió costumbre sacrificar la base natural de los ecosistemas de los que depende la vida de los y las nicaragüenses. Las relaciones sociales que acompañaron a este sistema económico se basaron en inequidades en el acceso a los recursos naturales, a los bienes sociales y económicos.

Este proceso sin precedentes en la historia nacional desencadenó otro hecho histórico: la revolución de 1979, cuyo principio participativo fue trastocado por la excesiva centralización de las esferas de poder en la vida nacional. La guerra que acompañó la década de los '80 también definió la calidad de vida de los y las nicaragüenses y dividió políticamente la unidad e identidad nacional.

Una vez más se planteó un giro radical en la historia nacional. Así, en 1990 con el cambio de Gobierno se cambia el modelo económico y se inicia una nueva etapa de la nación nicaragüense. El reto histórico seguía siendo el mismo: mejorar la calidad de vida de la población sin dañar el medio ambiente y la posibilidad real de que las futuras generaciones pudiesen gozar de ese derecho. Parte importante de ello fue el inicio de un proceso de conciliación que aún continúa.

Durante la década de los '90, especialmente después de Río '92, se ha trabajado febrilmente por cumplir con los compromisos internacionales y regionales. Hoy se cuenta con un importante cuerpo de leyes e instrumentos legales que nos han permitido a través de los procesos de su formulación, consulta y aprobación; comprender apropiadamente los distintos aspectos del reto del desarrollo: el avance de la frontera agrícola, la relación de la población y el ambiente, la vinculación de la economía y el ambiente, la importancia de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, el desarrollo municipal como base del desarrollo nacional, la transparencia y eficacia de la gestión pública como condición de partida para el desarrollo, etc.

Los avances son muchos y evidentes, representan la posibilidad de la nación nicaragüense de alcanzar logros significativos en su proceso de desarrollo. También existen debilidades, aspectos negativos que aún persisten y no nos permiten dar ese salto cualitativo. Esos problemas son determinantes para la definición de las acciones prioritarias futuras.

El presente informe, que no pretende ser exhaustivo, recoge estos aspectos con más detenimiento. Es decir, lo que hemos avanzado desde 1992, en función de cumplir con los compromisos internacionales recogidos en la AGENDA 21, pero que tienen su expresión más concreta en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES. Compromisos que no nos son ajenos y que complementan nuestro proceso de consolidación de la identidad nacional.

Con este documento, redactado como resultado de un proceso rápido de consulta con miembros del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, Consejo Nacional de Planificación Económico y Social, Asociaciones de Municipios, Instituciones del Ejecutivo, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones Comunales, y Asociaciones de Profesionales de la Comunicación; pretendemos motivar la reflexión acerca de los compromisos que cada nicaragüense debe asumir en este proceso. Pensemos pues en cómo debemos trabajar y en qué.

Managua, Abril 2001

Capítulo 1: Antecedentes.

En 1972, en Estocolmo, se dio la primera Conferencia Internacional¹ para tratar específicamente el reto de un nuevo proceso de desarrollo donde hombres y mujeres nos veamos conciliados con nuestro entorno natural. A partir de este momento se empezó a reconocer en las agendas de los gobiernos que el proceso de desarrollo económico en general no se puede desvincular de los problemas ambientales y de los del bienestar humano.

Veinte años más tarde, en 1992, y ante un escenario global que evidenciaba la necesidad cada vez más urgente de pasar del discurso a la acción, se sucedió la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la CNUMAD. Aquí se lograron fijar una serie de pautas para que los gobiernos, principalmente los de los países con alto nivel de industrialización, pudiesen dirigir sus esfuerzos con eficiencia en la búsqueda del desarrollo sostenible.

Nicaragua no se quedó al margen de este proceso y además de consignar dichos compromisos, hemos realizado muchos esfuerzos por cumplirlos. Sin embargo y evidentemente nuestras condiciones históricas, políticas, sociales y ambientales específicas han definido profundamente el nivel de avance que hemos podido lograr en el cumplimiento de estos compromisos. Por eso, para poder con claridad meridiana, dimensionar la magnitud de las acciones y cambios que la sociedad nicaragüense ha gestado en su camino hacia el desarrollo sostenible; se requiere rememorar las condiciones sociales, ambientales y económicas en que se encontraba Nicaragua en el punto de partida.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se intensificó el intercambio comercial internacional. Nicaragua, ya desde temprano, respondía a este proceso histórico, durante la Gran Guerra se exportaba a las potencias aliadas madera, azúcar, metales, entre otros productos y materias prima. En este contexto, el Banco Mundial diagnosticó que el principal problema para el desarrollo económico de Nicaragua era su estructural falta de mano de obra, por lo que apoyó la mecanización agrícola del país, convirtiéndolo en uno de los países con mayor número de tractores por habitante en América. Esto aceleró la profundización del modelo agroexportador y la consecuente expansión de la frontera agrícola, la que se colocó como el proceso de degradación más importante del país, causando en las zonas más afectadas severos problemas por pérdida de fertilidad del suelo, deforestación indiscriminada, desecación y sedimentación de cuerpos de agua.

Durante las tres décadas subsiguientes, el crecimiento económico de Nicaragua fue rápido, basado principalmente en la adopción de los principios de la *Revolución Verde* y el cambio de uso de una importante proporción de las tierras

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano iniciada el 5 de junio de 1972, desde entonces Día Internacional del Medio Ambiente.

forestales. En el occidente del país se desarrolló el cultivo intensivo del algodón y la caña de azúcar; en el norte el café, el tabaco y la extracción de madera; en el sur y centro la ganadería extensiva y los granos básicos; en el Atlántico la extracción de madera y oro, además de las plantaciones bananeras. Todo esto facilitado por un marco jurídico que hasta el momento había tenido el interés claro de promover exclusivamente el aprovechamiento económico de los recursos naturales, habiendo sido elaborado sin participación ciudadana y sin dar una atención adecuada a los impactos sociales y ambientales.

El sistema de distribución de los ingresos y de posesión de los recursos naturales imperante no permitía un acceso equitativo a los beneficios generados por las labores productivas. Esto provocó un éxodo de la población rural a las ciudades, donde los patrones tecnológicos imperantes, que se limitaban a la industria textil y química, asentada principalmente en Managua, no permitían responder a las demandas de empleo. Las ciudades fueron perdiendo rápidamente su capacidad para dar respuesta a las necesidades básicas de la cada vez mayor población urbana, misma que vio rápidamente disminuida su calidad de vida.

La desvalorización de la variedad ecosistémica del territorio nacional y la especialización en unos pocos productos agropecuarios provocó una alta sensibilidad de la economía nacional a la variabilidad de los precios de estos productos en el mercado mundial. Ambientalmente los impactos no se hicieron esperar: contaminación de los recursos hídricos con pesticidas y cianuro, despale indiscriminado, suelos afectados por erosión eólica e hídrica. En general el territorio nacional se volvió más vulnerable al impacto de los fenómenos naturales como terremotos, huracanes, inundaciones y deslizamientos.

El terremoto de 1972 que destruyó Managua, la capital, provocó que se discutiera intensamente sobre la problemática del desarrollo nacional.² A finales de la década de los '70, la expansión de la frontera agrícola se acercaba a su límite, las desigualdades sociales se habían agudizado, y la corrupción había socavado cualquier legitimidad que pudiera haber tenido el régimen que entonces ostentaba el poder político.³

Con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979, se planteó crear una nueva estructura económica, social, política, ecológica y territorial. Sin embargo la alta dependencia del modelo económico; las condiciones políticas y sociales; los mercados internacionales; los errores cometidos; el conflicto bélico, entre otros, no permitieron el desarrollo de nuevas alternativas que determinaran un cambio estructural del modelo económico.⁴ Fueron olvidadas la planificación física y estratégica, para alcanzar planes de corto plazo ante la crisis económica.

² Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio - EOAT. Documento Base. IRENA. Managua, Nicaragua. Noviembre, 1992. Página 9.

³ Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 1996-2000. Gobierno de la República de Nicaragua. Managua, 24 de junio de 1996. Página 1.

⁴ Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio - EOAT. Documento Base. IRENA. Managua, Nicaragua. Noviembre, 1992. Página 24.

La Reforma Agraria impulsada por el gobierno revolucionario representó la entrega de cerca de 4 millones de hectáreas a más de 150.000 campesinos y trabajadores directos.⁵ Sin embargo, como consecuencia del conflicto armado, la presión de la frontera agrícola disminuyó provocando una disminución temporal de la tasa de deforestación. La presión se dirigió hacia otros ecosistemas como pinares, bosque seco tropical y los manglares.

Al finalizar la década de los '80 del siglo XX, las desigualdades sociales prevalecían, se había profundizado la pobreza, la economía seriamente afectada no daba para poder continuar con el conflicto armado prevaleciente. El nivel de vida de los nicaragüenses descendió a niveles de los años '50 del mismo siglo.⁶

Se impuso la solución pacífica y se sucedió por primera vez en Nicaragua, desde su independencia, un proceso electoral libre que concluyó en febrero de 1990 con el traspaso del poder político a un nuevo gobierno.

Nicaragua ingresó a la última década del siglo XX marcada por los grandes conflictos económicos, políticos y sociales que hasta la fecha caracterizan a la sociedad nicaragüense. En 1990, aproximadamente el 70% de la población no satisfacía sus necesidades básicas. De los 3.9 millones de habitantes se estimaba 1.4 millones como Población Económicamente Activa, de los cuales el 53% se encontraba en situación de desempleo abierto y subempleo.⁷ La deuda externa había crecido de US\$ 1,600 millones en 1979 a US\$ 10,220 millones a inicios de 1990⁸, los más altos niveles de endeudamiento de Latinoamérica.

El deterioro no sólo era económico, la capacidad industrial y la infraestructura económica presentaban un alto nivel de obsolescencia y un serio atraso tecnológico. La ocupación del espacio, y particularmente la distribución de las actividades productivas, mostraban una clara disfuncionabilidad con las potencialidades reales del territorio. Existía una alta concentración de la población en las áreas ocupadas por los núcleos centrales de desarrollo económico, y una marginación de la población en la mayoría de las regiones periféricas.

Las tecnologías productivas prevalecientes y las formas de aprovechamiento de los recursos, además de degradar los ecosistemas, no aprovechaban una importante porción de las potencialidades de los recursos naturales. Prevalecía el mal manejo de residuos y desechos, lo que incrementaba la degradación. Todo esto evidenciaba una profunda crisis del modelo de ocupación del territorio.

⁵ Desarrollo Sostenible y Economía Campesina. CIPRES, Orlando Núñez S. Managua, 1990. Página 47.

⁶ Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio - EOAT. Documento Base. IRENA. Managua, Nicaragua. Noviembre, 1992. Página 24.

⁷ Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio - EOAT. Documento Base. IRENA. Managua, Nicaragua. Noviembre, 1992. Página 24.

⁸ Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Gobierno de la República de Nicaragua. Managua, 24 de junio de 1996. Página 2.

Entre 1950 y 1990, más de la mitad de los bosques habían sido diezmados, alcanzando la tasa de deforestación anual a más de 150.000 hectáreas.⁹ En el mismo período, el área agropecuaria pasó de 2.5 millones de hectáreas a 5.6 millones de hectáreas.¹⁰

La tenencia de la tierra era aún un problema sin resolver, 151 mil casos de reclamo lo evidenciaba, de estos 34 mil¹¹ correspondían a la legalización de predios agrícolas expropiados antes de 1990 y el resto por propiedades entregadas por el Gobierno Sandinista en el período de transición después de las elecciones de 1990.

El nuevo Gobierno centró sus esfuerzos en aspectos económicos: control de la inflación que alcanzó el 120% mensual en mayo de 1990, el acceso a los mercados mundiales y al financiamiento de los organismos multilaterales; teniendo que aplicar el primer Programa de Ajuste y Estabilización Económica a partir de 1991 para poder alcanzar esos objetivos. Este Plan contemplaba la liberalización del comercio exterior, la desregulación económica y promoción de la competitividad, la ejecución inmediata de reformas fiscales, reformas al sector financiero y la privatización de las empresas estatales.

Sin embargo, no se plantearon acciones específicas dirigidas a realizar cambios profundos en el modelo económico dominante. Tanto la demanda insatisfecha de tierra, calculada según el INRA¹² en 53,013 productores para 1990; como la necesidad de cumplir con los compromisos de pacificación ante los más de 10 mil desmovilizados, desarmados, repatriados y desplazados que representó la entrega de 370,912 manzanas de tierras; fueron satisfechas al precio de la reactivación del avance frenético de la frontera agrícola.

En síntesis, el punto de partida no era nada halagador y avizoraba la necesidad de realizar cambios drásticos.

⁹ Desarrollo Sostenible y Economía Campesina. CIPRES. Orlando Núñez S. Managua, 1992. Página 10.

¹⁰ Una Estrategia para el Desarrollo Forestal. IRENA. Managua, 1991.

¹¹ Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Gobierno de Nicaragua. Managua, 24 de junio de 1996. Página 4.

¹² INRA - Instituto Nicaragüense para la Reforma Agraria

Capítulo 2:

Compromiso con el Desarrollo Sostenible en Nicaragua.

Pese a la difícil situación que se vivía en el país, Nicaragua fue uno de los primeros países centroamericanos con iniciativas serias alrededor de los temas del desarrollo sostenible. El proceso de democratización y pacificación en la región centroamericana, iniciado a finales de los '80, sirvió de catalizador para las iniciativas que desde distintos sectores de la sociedad nicaragüense y su gobierno se emprendieron en pro de la búsqueda de consensos ante el reto del desarrollo. Hoy, diez años después de Río '92, estos esfuerzos que representan una gran gama de vigores, pueden ser catalogados como logros relevantes y no sólo para el proceso emprendido desde 1992 sino también para el proceso histórico de la Nación nicaragüense.

A. De Agenda 21 a ALIDES.

La Agenda 21 y el resto de convenios surgidos en la Cumbre de Río, se consideran instrumentos de suma relevancia, sin embargo estos instrumentos no nos permitían definir con claridad el rumbo a seguir en el marco de la realidad política, económica y social, tanto en el ámbito regional como nacional. Como resultado de este proceso de búsqueda, y en conjunto con los Gobiernos hermanos de Centroamérica, Belice y Panamá; en Octubre de 1994 se firma la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

ALIDES es la materialización de la opción regional y de cada Nación a la vez, que permite "adoptar una estrategia integral de desarrollo sostenible" y "convertirnos en un modelo para otras regiones del mundo en lo político, moral, económico, social y ecológico"¹³. Con ALIDES los Gobiernos del área afirman que "el desarrollo es algo más allá de coyunturas y tiene más que ver con la conducta humana que con los vaivenes de la política"¹⁴, colocan al ser humano como centro y sujeto primordial del desarrollo, además indican lo que se debe hacer: transformar los métodos de producción y los hábitos de consumo para crecer económicamente en equidad social y mejorar nuestra calidad de vida¹⁵.

Según ALIDES, el éxito del desarrollo sostenible en la región centroamericana descansa en la formación y fortalecimiento de estructuras municipales responsables de la organización y participación comunitaria, así como en la dotación generalizada de los servicios sociales bajo el principio de la descentralización, con amplia participación de los beneficiarios.

¹³ ALIDES. Alianza Centroamericana para el Desarrollo sostenible. San José, Costa Rica.: CCAD, 1994. Página 17.

¹⁴ Implicaciones del desarrollo local en el desarrollo nacional. Proceso 2000. Managua, Nicaragua.: CONADES, PNUD, Capacidad 21. Febrero 2001. Página 7.

¹⁵ Implicaciones del desarrollo local en el desarrollo nacional. Proceso 2000. Managua, Nicaragua.: CONADES, PNUD, Capacidad 21. Febrero 2001. Página 7.

Los principios sobre los que se basa la Alianza son: el respeto a la vida en todas sus manifestaciones, la mejora permanente de su calidad de vida, el respeto a la vitalidad y diversidad de nuestra tierra, la paz, la democracia participativa, el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de nuestros pueblos, la integración económica de la región y con el resto del mundo, así como la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

Los presidentes firmantes concordaron en conformar en cada país el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, como instrumento para la aplicación de ALIDES en los respectivos países. Desde ese momento se definió que estos consejos deberían de integrarse con representaciones del sector público y la sociedad civil en su conjunto.

B. Avances y logros.

Regionalmente se ha logrado definir un proceso de integración cada vez más vinculante, el que ha enfrentado muchos momentos difíciles pero que ha permitido a cada país potenciar sus oportunidades de desarrollo partiendo de la articulación de los intereses nacionales con los principios, las bases y los objetivos de ALIDES.

Nicaragua ha avanzado en el cumplimiento de estos compromisos, principalmente:

1. fortaleciendo la participación de la Sociedad Civil a través de su organización,
2. fortaleciendo el marco jurídico nacional con el fin de promover el uso racional de los recursos naturales, la protección y restauración ambiental, como medio para enfrentar la vulnerabilidad del territorio,
3. fortaleciendo las instituciones para una mejor gestión del desarrollo,
4. estructurando espacios de reflexión para la concertación social,
5. fomentando prácticas sostenibles,
6. fortaleciendo la organización comunitaria.

B.1. La sociedad civil: organización para la participación.

Desde finales de los años '80, con la conformación del Movimiento Ambientalista Nicaragüense (MAN), se ha venido desarrollando un proceso beligerante de creación de expresiones organizadas de la sociedad civil, se considera que actualmente existen cerca de 2000 organizaciones. Estas han demostrado una actitud beligerante en la defensa del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. En 1992, durante la CNUMAD varias ONGs nicaragüenses tuvieron una participación activa en el Foro de ONGs.

Los esfuerzos de las ONGs han sido grandes en materia de concientización y sensibilización a diferentes sectores de la sociedad, principalmente autoridades municipales.

El proceso de consolidación de las formas organizadas de la Sociedad Civil ha devenido en verdaderos movimientos sectoriales a través de redes, foros, federaciones y coordinadoras. El aporte de estos movimientos al desarrollo socioeconómico de las comunidades y su capacidad de influenciar la manera de pensar de los pobladores, ha sido reconocido como importante e indispensable por el Gobierno Central y la Comunidad Internacional.

La experiencia acumulada en estos diez años y la actitud propositiva han permitido que estas expresiones sean consideradas y oficialmente declaradas como contrapartes de los Gobiernos a nivel central, regional y municipal; en los espacios consultivos donde se discuten políticas, estrategias, leyes y acciones.

B.2. Las leyes: no sólo más, sino mejores.

El fortalecimiento del marco jurídico para el desarrollo sostenible de Nicaragua ha sido resultado de las iniciativas emprendidas tanto por las Entidades del Poder Ejecutivo como por la ciudadanía. El Gobierno Central a través de las Entidades del caso ha impulsado importantes procesos de consulta de sus iniciativas de leyes, planes, estrategias y políticas. Por su parte la Sociedad Civil ha demostrado capacidad no sólo de acompañar a los Gobiernos (nacional, regionales y municipales), sino que también ha elaborado, consultado y presentado sus propias propuestas de ley, iniciando con la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales presentada en 1994 y aprobada en 1996.

Entre 1990 y el 2001, se ha emitido y aprobado un significativo cuerpo de Políticas, Estrategias y Planes sectoriales, además de leyes, reglamentos, resoluciones ministeriales, normas y procedimientos. Es importante resaltar que una buena parte de estos instrumentos retoma el ámbito municipal como aspecto importante.

De acuerdo a sus objetivos y sector, al que están dirigidos, podríamos clasificar estas leyes en tres grandes grupos. El primer grupo podría conformarse con los instrumentos que persiguen garantizar la implementación y cumplimiento de un sistema de prevención y control de la contaminación ambiental y el manejo racional de los recursos naturales, aplicables sobre todo en las actividades de los sectores de mayor aporte al PIB¹⁶: agropecuario, industrial y servicios (turismo). El segundo grupo aglutinaría aquellas leyes que están dirigidas o relacionadas a los grupos de actores sociales más vulnerables y aspectos relacionados: la participación ciudadana, la defensa de la niñez y la juventud, la mujer, la educación, pueblos indígenas, etc. Finalmente podríamos definir un tercer grupo de instrumentos de carácter internacional y regional que fortalecen el sistema de leyes nacionales como son los convenios, acuerdos y protocolos.

¹⁶ PIB - Producto Interno Bruto

Fortalecimiento del marco jurídico para la gestión ambiental.

Antes de Río, en 1991, el Gobierno Nacional emprendió el primer proceso amplio de consulta, llamado Consulta Municipal, en el que participaron más de 1400 representantes de la sociedad civil, más de 300 especialistas en diferentes ramas y autoridades municipales de los 16 departamentos del país. El objetivo de estas consultas era precisamente determinar propuestas concensuadas para enfrentar los desafíos del desarrollo: compatibilizar el crecimiento económico con el mantenimiento del equilibrio ecológico y la conservación del medio ambiente.

El proceso concluyó con la formulación de la primera **Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Nicaragua (ECODESNIC)**, que incluía el **Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio (EOAT)** y el **Plan de Acción Forestal de Nicaragua (PAF-NIC)**. Documentos que fueron oficializados en 1992 por el Gobierno a través del Acuerdo Presidencial No. 246-92. Otro documento importante, el primer **Plan de Acción Ambiental (PAA-NIC)**, fue oficializado poco después, en diciembre de 1993 a través del Acuerdo Presidencial No. 261-93. Ese mismo año se aprobaron los Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento Territorial con el fin de crear un instrumento que permitiera ordenar el uso y funcionamiento del territorio nacional.

Con la actualización del Plan de Acción Ambiental en el 2000, se facilitó la formulación de la **Política Ambiental Nacional** para un período de cinco años cuyo objetivo es el de contribuir al bienestar y desarrollo integral del ser humano, aprovechando de manera sostenible los recursos naturales, a través de una gestión ambiental que armonice el desarrollo económico y social; y orientar el accionar coherente institucional e intersectorial de las instituciones del Estado, organizaciones civiles, organismos no gubernamentales y la población de Nicaragua¹⁷.

En 1996, la Asamblea Nacional aprobó una serie de Leyes importantes: la ley 217, **Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales** promulgada así como su Reglamento, según Decretos del 6 de junio y No. 9-96 del 29 de agosto respectivamente. El 24 de septiembre se aprobó la **Ley de Suspensión de la Tramitación de Solicitudes de Otorgamientos de Concesiones de Exploración y Explotación de los Recursos Naturales** que luego fue vetada parcialmente por la Presidencia de la República. Se discutió y aprobó en lo general la **Ley de Pesca y Acuicultura**.

Es importante mencionar otros instrumentos que han sido aprobados: Plan Nacional de Recursos Hídricos (1996), Ley de Minas (2000), Ley de Agroquímicos y Sustancias Tóxicas (1997), Plan Gradual Integral de Descontaminación, Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental, Reglamento General

¹⁷ Identificación de los Sectores Prioritarios para la Aplicación de Producción más Limpia en Nicaragua. Documento borrador. Managua, Nicaragua. Centro de Producción más Limpia - CPM. Abril, 2001. Página 3.

para el Control de Emisiones de los Vehículos Automotores (1997), Sistemas de veda de especies silvestres.

En la actualidad se encuentran en proceso de aprobación por el Poder Legislativo: Ley de Desarrollo y Fomento Forestal, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley de Aguas, Ley de Biodiversidad, Política de Ordenamiento Territorial y Política Forestal.

Paralelamente se encuentran en la fase final de discusión y revisión: la Estrategia Nacional de Biodiversidad, Estrategia Agropecuaria y Forestal, Estrategia Nacional de Venta de Servicios Ambientales (enfocada especialmente a los recursos hídricos, bosques, biodiversidad y turismo), Estrategia Energética.

Fortalecimiento de los Grupos más Vulnerables.

Hemos logrado avanzar substantivamente en la formulación de Políticas, Estrategias y Planes sectoriales con la concurrencia de todos los sectores de la sociedad nicaragüense y el acompañamiento técnico y financiero de la cooperación internacional, especialmente de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua. Entre las Políticas aprobadas podemos mencionar: **Política de Población, Política Social, Política de Seguridad Alimentaria, Política de Participación Ciudadana, Plan Nacional de Educación y Plan Nacional de Salud.**

Considerados como pasos significativos en este proceso, son los siguientes instrumentos:

El **Código de la Niñez y la Adolescencia** aprobado en Junio de 1998, regula la protección Integral que la familia, la sociedad, el Estado y las instituciones privadas deben brindar a las niñas, niños y adolescentes.

Las **Políticas Institucionales de Equidad de Género**, específicamente en las instituciones que están relacionadas al acceso y manejo de los recursos naturales y el desarrollo rural como el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y la Oficina de Titulación Rural (OTR), entre otros. Esto ha permitido que la mujer en el campo sea priorizada en la entrega de recursos productivos, sean sujetas de créditos y se estimule su participación en proyectos de desarrollo.

La **Ley de Iniciativa Ciudadana de Ley**, por medio de la cual la sociedad civil puede, a través de sus expresiones organizadas, presentar al Poder Legislativo sus propias iniciativas de ley.

El **Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano**¹⁸ presentado en el año 2000 que representa un "instrumento útil para la observación y conocimiento de la

¹⁸ Este informe fue realizado con el apoyo de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas

sociedad nicaragüense, en las distintas dimensiones que constituyen el desarrollo humano"¹⁹.

Pendientes de aprobación se encuentran las siguientes leyes: Ley de Demarcación de los Territorios Indígenas, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y Ley de Participación Ciudadana. También se encuentra en proceso de consulta la Estrategia Reforzada para la Reducción de la Pobreza, instrumento de gran relevancia para el país ya que define las pautas generales de inversión de los recursos derivados de la condonación de la deuda externa de Nicaragua a través de su participación en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados²⁰.

Convenios y Protocolos Internacionales y Regionales.

Nicaragua es signataria de más de 40²¹ Acuerdos, Convenios y Protocolos Internacionales y Regionales en áreas como: biodiversidad, mares, cambio climático, atmósfera, desechos peligrosos, desertificación y desastres naturales.

Además de la suscripción a estos acuerdos se ha logrado rápidamente ratificarlos y desplegar ingentes esfuerzos para su cumplimiento. Se han desarrollado procesos amplios de consulta sectoriales, logrando llegar al ámbito municipal y tomando en consideración a sectores que hasta ahora no habían sido incluidos en estos procesos como los medios de comunicación, los pueblos indígenas, las asociaciones de productores y empresarios.

Estas acciones demuestran que en la última década, principalmente en la segunda mitad, se ha comprendido la importancia de tomar en cuenta estos instrumentos jurídicos internacionales no sólo por que afectan los intereses de nuestro país, contemplan mecanismos de aplicación que nos permiten canalizar recursos para el cumplimiento de los compromisos mismos, sino que además nos permiten desarrollar capacidades e instrumentos primordiales para el desarrollo sostenible del país. Entre los casos más relevantes podemos mencionar:

En 1996 se ratificó la adhesión a la Convención sobre la Diversidad Biológica, su implementación es de gran importancia para el país como vía para "asegurar la soberanía nacional sobre nuestros recursos y los derechos intelectuales de nuestras comunidades indígenas sobre el conocimiento y uso ancestral de nuestra biodiversidad"²². Actualmente se ha elaborado el Estudio de País sobre Biodiversidad que incluye aspectos de la diversidad cultural nacional, se encuentran en la etapa final de formulación la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción, y en proceso de consulta la Ley de

¹⁹ El Desarrollo Humano en Nicaragua - 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad. Managua, Nicaragua. 2000.: PNUD. Página IV.

²⁰ Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados conocida por sus sigla en inglés como HIPCs.

²¹ Red de Desarrollo Sostenible de Nicaragua.

²² Análisis de contexto. La legislación ambiental en Nicaragua. Jaime Rafael Guillén Vallejos para CONADES, Capacidad 21. Managua, Nicaragua. Octubre 2000. Página 10.

Biodiversidad. La definición de estos instrumentos se ha realizado con la concurrencia de todos los sectores de la sociedad nicaragüense, en todos los ámbitos territoriales (nacional, regional, departamental, municipal).

En el mismo año fue ratificada la **Convención de Cambio Climático**, al momento se ha logrado desarrollar los Estudios de Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación. También se ha elaborado el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. Estos trabajos son los elementos que han permitido elaborar un Plan de Acción Nacional ante el Cambio Climático y la Primera Comunicación Nacional a la Convención.

Convenio Centroamericano para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de las Áreas silvestres Prioritarias en América Central, suscrito en 1992 y ratificado en 1995. Nicaragua ha cumplido con este compromiso participando en la creación del Corredor Biológico Mesoamericano actualmente en marcha; desarrolla la consolidación del Corredor Biológico del Atlántico, se han actualizado los listados nacionales de especies en peligro de extinción y se han establecido y fortalecido el Herbario Nacional y el Centro de Semillas Forestales.

El Gobierno de Nicaragua, a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), ha cumplido con la presentación ante la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, de los informes sobre los avances nacionales en la aplicación del Programa 21 conforme a temas definidos anualmente en el país. En 1998 se presentó un amplio examen de los adelantos de acuerdo a los capítulos del Programa. En 2000, se presentó en informe sobre el Capítulo 10, el enfoque integrado de la ordenación de la tierra. En 2001, se realizó el informe nacional sobre los Capítulos 7 y 9, relacionados a los temas de Atmósfera y Energía.

C. De lo nacional a lo municipal: la autonomía del municipio nuestro comienzo al desarrollo.

Con la autonomía municipal hemos encontrado una tendencia encaminada a establecer normativas que obliguen tanto a los entes Estatales como a la Cooperación y las ONGs a definir sus acciones, proyectos y programas en función de las particularidades y diferencias de cada municipio.

C.1. Marco institucional: descentralización para el fortalecimiento.

El proceso de ajuste estructural que Nicaragua debió enfrentar en la primera mitad de la década de los '90, para iniciar su inserción en la economía mundial y las transformaciones jurídicas realizadas a lo largo de la década, repercutieron provocando profundas transformaciones institucionales. Se crearon nuevas instancias que han venido a fortalecer la gestión ambiental desconcentrando las funciones e impulsando procesos de convergencia y sinergia entre instituciones

del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial) y la Sociedad Civil, que se dirigen a resaltar las necesidades del municipio (entre ellas la inversión).

Podemos diferenciar dos etapas relevantes en el proceso de transformación del marco institucional para la gestión ambiental en el país, y significativas para el análisis de la aplicación de la Agenda 21 y ALIDES en Nicaragua. La primera, desde 1979 hasta 1997. La segunda, parte de la aprobación en 1998 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo.

Primera etapa: cimentando las bases para la gestión.

Aunque desde la década de los '60 el Gobierno Nacional demostró interés por la preservación de los recursos naturales decretando las primeras áreas protegidas y leyes para el aprovechamiento de los recursos naturales, estas "perseguían el interés exclusivo del aprovechamiento económico"²³. Ante el compromiso de impulsar un nuevo modelo de desarrollo y aún bajo la situación de guerra, el Gobierno Revolucionario emprendió los primeros pasos para la transformación institucional. Fue en 1979 que se Decretó la creación del Instituto Nicaragüense de los Recursos Naturales (IRENA). En 1988 se creó el Sistema Internacional de Areas Protegidas para La Paz - SI A PAZ. En 1990, por medio de Decreto Ley #17-90 se crea la Comisión Nacional del Ambiente y Ordenamiento Territorial (CONAMOR).

Sin embargo, institucionalmente, se considera que el paso más importante ha sido la transformación según Decreto Presidencial del 10 de enero de 1994, del Instituto de Recursos Naturales (IRENA) en el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente (MARENA). Las funciones que se le delegaron fueron: normar, regular y controlar la explotación de los recursos naturales, fomentar la educación ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio.

En 1994, mediante Decreto Ejecutivo No. 27-94 del 4 de junio, se crea la Comisión Nacional de Educación Ambiental (CNEA), constituida por diferentes instituciones del Ejecutivo, Sector Privado, medios de comunicación, ONGs y entidades académicas. El objetivo de la CNEA era generar y establecer en la sociedad nicaragüense una conciencia ambientalista a través de la educación, capacitación y participación activa en tareas ambientales, a fin de crear una base sólida para el establecimiento de un desarrollo sostenible. El segundo proceso, de la década de los '90, más significativo en cuanto a la amplitud de la participación de todos los actores del desarrollo, fue el promovido precisamente por la CNEA que durante 1995 y 1996 realizó 16 consultas regionales y sectoriales. El resultado de estas consultas se presentó en el Primer Encuentro Nacional de Educación Ambiental, realizado en Noviembre de 1996, y fueron considerados como la base para la formulación de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental.

²³ Análisis de contexto. La legislación ambiental en Nicaragua. Jaime Rafael Guillén Vallejos para CONADES, Capacidad 21. Managua, Nicaragua. Octubre 2000. Página 4.

Con la publicación en 1996 de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se establece el marco jurídico para la formación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El SINAP se encuentra conformado por 75 áreas protegidas que representan el 18.2% del territorio nacional y se agrupan en 9 categorías de manejo: Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Nacional, Monumento Histórico, Refugio de Vida Silvestre, Reserva de Recursos Genéticos, Reserva Natural, Paisaje Terrestre o Marino Protegido y Reserva de Biosfera.

La conformación del SINAP derivó en la primera entrega de una área protegida (el Volcán Mombacho) a una Organización No Gubernamental (la Fundación Cocibolca) con el fin de coadministrarla, lo que sucedió en 1996. En el 2000, se conformó la Reserva Domitila, como la Primera Reserva Privada del país, iniciativa que ha creado gran interés entre personas naturales y jurídicas con interés de conservar y mejorar áreas naturales y que se espera genere en un sistema privado de áreas protegidas.

Entre las instancias de concertación social creadas en este período se deben mencionar la Comisión Nacional de Recursos Hídricos, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional de Agroquímicos, la Comisión de Medio Ambiente de la Asamblea Nacional, siendo el más relevante de todos el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) cumpliendo así con ALIDES y la Agenda 21.

Segunda etapa: desconcentración de las funciones y la coordinación interinstitucional e intersectorial a nivel municipal.

Con la aprobación de la Ley 290, se ha desarrollado un intenso proceso de desconcentración de la gestión ambiental que a su vez ha replanteado la necesidad de la coordinación interinstitucional de las acciones, principalmente entre las instituciones del Ejecutivo relacionadas al agro y los recursos naturales: el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y Ministerio de Fomento de Industria y Comercio (MIFIC).

Esta coordinación ha hecho necesaria la creación de Unidades Ambientales en las instituciones del Ejecutivo, lo que ha permitido a su vez que se incorpore el concepto de sostenibilidad e impacto ambiental en la gestión de proyectos y programas de desarrollo y de los servicios y actividades productivas. Con el fortalecimiento de la presencia institucional del MARENA y MAGFOR en el ámbito de los territorios, la coordinación interinstitucional permitirá la aplicación de políticas y sus diferentes actividades.

Como efecto de este proceso se creó en 1997 la Procuraduría General del Ambiente, en 1998 el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y la Oficina Técnica de Ozono, en 1999 el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SPMAD) y la Comisión Nacional de Biodiversidad (CONABIO), más recientemente se ha creado la Comisión Nacional de Cambio Climático. Actualmente se encuentra en proceso la conformación de una Oficina de Desarrollo Limpio, con el fin de apoyar a la industria a lograr que el tema ambiental sea una parte integral del proceso productivo.

Otro aspecto relevante, resultado de este proceso ha sido el reconocimiento de las autoridades locales de la necesidad de formular Planes de Desarrollo Municipales con la concurrencia del Gobierno Municipal, la Sociedad Civil y las Instituciones del Gobierno Central. Estos planes representan un gran avance en términos de planificación y desarrollo municipal. En estos procesos las Organizaciones de la Sociedad Civil han participado sirviendo de apoyo técnico.

C.2. Espacios de reflexión para la concertación social.

Para cumplir con la Agenda 21, ALIDES y demás compromisos internacionales y regionales se hace necesario la construcción de espacios que permitan la toma de decisiones partiendo del análisis integral tanto de las condiciones existentes, entre ellas los recursos con los que se cuenta nacionalmente.

A lo largo de la década de los '90 se han creado una gran cantidad de espacios para la concertación social, que han permitido facilitar los procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones coordinadas tanto a escala nacional como regional o municipal, maximizando la cooperación, minimizando los conflictos. Además, estos espacios han permitido la interacción e interrelación entre diferentes sectores. Pero es en el ámbito municipal donde las distintas expresiones de la Sociedad Civil se encuentran con las representaciones de las instituciones del Estado y se tiene la oportunidad de desarrollar un diálogo constante.

En el ámbito nacional:

El **Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)** con su función de promover la adopción de un modelo de desarrollo sostenible en el país, ha logrado implementar acciones que promueven la implementación de la ALIDES y AGENDA 21. El CONADES cuenta con un Plan de Acción concertado entre los sectores que lo componen y ha venido apoyando la creación de Consejos Locales o Municipales para el Desarrollo, basándose en la construcción de alianzas estratégicas con asociaciones municipales. Parte del trabajo que desempeña se basa en la sistematización de las experiencias de participación y desarrollo municipal.

De más reciente conformación, 1999, el **Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)** tiene como mandato constitucional el hacer viable las políticas de desarrollo a través de planes y estrategias.

Actualmente ambas instancias de concertación están aunando esfuerzos a fin de definir un Plan de Nación basado en la planificación estratégica en base a la construcción de escenarios.

En el ámbito municipal:

A escala municipal se cuenta con las Comisiones Ambientales Municipales y los Consejos Municipales para el Desarrollo cuyo propósito ha sido la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal. La sociedad civil a través de sus organizaciones y asociaciones comunales ha incidido en la formulación de estos planes, logrando incorporar el componente ambiental en los mismos y aportando sustantivamente en la definición de mecanismos de articulación para la implementación y el seguimiento. La creación de estas Comisiones constituyen en si mismas un avance valioso puesto que están ubicadas en territorios claves y prioritarios por albergar gran cantidad de recursos naturales o por desarrollarse en zonas altamente degradadas y con altos índices de pobreza.

También se han venido desarrollando experiencias de coordinación intermunicipales, las que partiendo del proceso de asociativismo para la realización de acciones conjuntas ante problemas comunes, han logrado fortalecer la autonomía municipal. Esto ha planteado la búsqueda de la planificación estratégica en el ámbito regional o departamental.

C.3. Fomentando prácticas sostenibles.

El avance cualitativo en el cambio de visión que los Gobiernos y la población ha experimentado en el transcurso de la década sobre todo en el ámbito municipal, se ha debido a un sin número de experiencias específicas que se han implementado a este nivel.

Entre las prácticas en las que se ha hecho énfasis y han causado mayor impacto, podemos mencionar las relacionadas a la agricultura sostenible:

- establecimiento y producción de productos orgánicos, principalmente el café y banano, con miras al comercio alternativo,
- la promoción de diversificación agrícola,
- reactivación de la ganadería menor en el campo,
- promoción de biodigestores,
- impulsar la seguridad alimentaria de familias campesinas a través de la producción de patios,
- implementación de obras de conservación de suelos y agua,

- se impulsa la agroforestería comunitaria,
- ampliación de zonas reforestadas.

Se han desarrollado además proyectos pilotos ambientales que han resultado exitosos, por ejemplo las iniciativas de sensibilización y capacitación a la población que rodea o habita en áreas protegidas. También se han puesto en marcha proyectos que promueven la eficiencia energética y se han conformado Organizaciones No Gubernamentales especializadas en estos temas.

C.4. El fortalecimiento de la organización comunitaria.

Un rol preponderante ha venido a desempeñar la organización comunitaria. Como metodología de trabajo, las Organizaciones No Gubernamentales y las Instituciones del Ejecutivo, han apoyado el fortalecimiento de las asociaciones comunitarias. Las distintas iniciativas emprendidas por este movimiento cada vez más fuerte, han demostrado que son una vía importante para ampliar la participación y autogestión de la comunidad.

La participación de la población en estas asociaciones ha sido significativa, llegando a incidir en los procesos de definición de las Agendas Locales 21. Experiencias que se vienen desarrollando entre ciudades hermanas por medio del movimiento de colaboración norte-sur y sur-sur.

En el ámbito rural se desenvuelven procesos de creación y fortalecimiento de las cooperativas campesinas.

Ante los diferentes fenómenos naturales que nos ha tocado enfrentar a lo largo de la década, quedó demostrada la capacidad de respuesta de las comunidades afectadas que contaban con algún nivel de organización comunitaria. Después del paso en octubre de 1998 del huracán Mitch, y el terremoto de Masaya acontecido en junio de 2000, la población de las comunidades se ha involucrado activamente en el proceso de construcción y rehabilitación de sus viviendas.

Las asociaciones comunales, además, han demostrado beligerancia en la búsqueda de soluciones a otros problemas que afectan su calidad de vida como por ejemplo: la falta de alumbrado público, el acceso al agua, la salud, la educación, la protección del ambiente y los recursos naturales, el recubrimiento de calles y caminos, la legalización de los asentamientos humanos espontáneos y la regularización del transporte.

C.5. Información para la toma de decisiones: mas información, mejor acceso.

Todos los avances y logros mencionados anteriormente han creado un gran volumen de información. Hoy, por primera vez se cuenta con mucha información valiosa y actualizada en una gran variedad de temas relacionados a la AGENDA 21 y ALIDES.

Sin embargo, solo en la medida en que todos estos temas han dejado de ser de élites, se han convertido en instrumentos de trabajo concreto y cotidiano. En este sentido ha sido de mucha importancia el rol que ha desempeñado el sector académico y los medios de comunicación para promover y facilitar el acceso a la información.

Actualmente se desarrollan sistemas de información que buscan facilitar el acceso a la información para la población en general, con un enfoque especial a las autoridades nacionales, regionales y municipales, los funcionarios de las instituciones del Estado y el sector académico. La creación de estos sistemas de información es una demostración de la conciencia y el interés que se ha alcanzado en lo que respecta al desarrollo sostenible. Entre los cuales se encuentran: el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el Sistema de Información Agropecuario (SIA), el Sistema de Información Municipal (SIM), el Sistema de Información del Ministerio de Salud (SIMINSA) y el Centro Nacional de Información sobre la Niñez y la Adolescencia. El desarrollo de estos Sistemas se está realizando de forma articulada con el fin de compartir capacidades, maximizar los recursos tecnológicos y financieros con los que se cuenta, garantizar la complementariedad de las iniciativas y la compatibilidad de los recursos informativos.

Capítulo 3: Debilidades y avances.

Como hemos visto, en la última década se han realizado esfuerzos importantes dirigidos a enfrentar los múltiples desafíos que se nos presentan en la construcción de un futuro mejor.

Sin embargo, los problemas no han sido resueltos, "la posición económica del país es todavía frágil. Los productos que Nicaragua exporta son básicamente los mismos que exportaba décadas atrás y más del 50% proceden del sector agrícola"²⁴. Al mismo tiempo, "la expansión de la producción agropecuaria presenta limitaciones por el estado de sobreutilización de los suelos"²⁵.

La amplia gama de iniciativas, proyectos y experiencias desarrolladas, así como la gran diversidad de actores y sectores involucrados: organismos, instituciones, especialistas nacionales e internacionales; nos indican que "el camino a seguir es fortalecer estos avances que son la base de los logros futuros"²⁶.

3.1. Ausencia de un Plan de Nación.

Desde la década de los '80, por la situación de guerra y la consiguiente afectación económica, habíamos venido reduciendo nuestro horizonte de tiempo en la planificación. En este momento Nicaragua no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo. Pero el proceso se ha iniciado, se trabaja en la definición de la Visión y el Plan de Nación para un horizonte de 10 años.

Este Plan de Nación deberá armonizar la Política Económica y Social con la Ambiental, y deberá encaminar las acciones hacia la determinación de un Plan Nacional de Desarrollo basado en las siguientes pautas: plantear soluciones al problema de la propiedad, promover la producción de productos para el consumo interno, fortalecer el mercado para los productos campesinos, tomar en cuenta el potencial del suelo, promover el cambio de prácticas de producción hacia una producción limpia y sostenible, ampliar la oferta de empleos vía la prestación de servicios, la manufactura y otras actividades no tradicionales.

²⁴ El Desarrollo Humano en Nicaragua - 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad. Sinopsis. Managua, Nicaragua. 2000.: PNUD. Página 9.

²⁵ El Desarrollo Humano en Nicaragua - 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad. Sinopsis. Managua, Nicaragua. 2000.: PNUD. Página 16.

²⁶ Reflexiones para el proceso de consulta del Informe Nacional RIO +10. Antonio Belli

3.2. Desconcentración y descentralización.

De arriba para abajo todo se puede, de abajo para arriba nada. El proceso de traspaso de responsabilidades a los Gobiernos Municipales no está siendo acompañado por la necesaria transferencia de fondos, lo que no garantiza el desarrollo de las capacidades locales necesarias para cumplir con estas funciones. Los Gobiernos Municipales y Regionales son débiles, necesitan recursos.

Además, el sistema de recaudaciones existentes no permite una distribución más equitativa de los fondos entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, quienes pierden de esta manera el interés de administrar eficientemente los recursos naturales de su territorio.

Una debilidad es la necesidad de profundizar en las garantías de la autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica. Se debe mejorar la articulación de la presencia institucional en el municipio y superar la indefinición clara de las competencias de cada actor.

3.3. Aplicación del marco jurídico no es lo suficientemente efectiva.

Los mecanismos de aplicación de los instrumentos jurídicos son pocos claros y no permiten su adecuada apropiación. Esto en parte se debe a la ausencia antes mencionada, de un Plan de Nación. Pero también, a la falta de capacidad institucional para dar cobertura y garantizar el seguimiento de la aplicación de las leyes.

3.4. Débil coherencia entre las leyes.

En el proceso de implementación de las leyes en el territorio, se presentan incoherencias, invasión de funciones, vacíos. Es urgente la conciliación entre el marco jurídico, las políticas, los proyectos concretos y las necesidades más apremiantes de los territorios.

3.5. Faltan recursos financieros para:

- Fortalecer y garantizar el funcionamiento de las instituciones.
- Fortalecer los espacios de diálogo y concertación social.
- Garantizar la aplicación y cumplimiento de las leyes
- Desarrollar campañas continuas de sensibilización de la ciudadanía.
- Impulsar nuevos proyectos educativos.

3.6. Interrelación entre el Gobierno Central y las ONGs es débil

El rápido crecimiento del número de Organizaciones No Gubernamentales y la creciente influencia de éstas en la solución de los problemas sociales y ambientales, aunadas a la falta de capacidad apropiada de las instituciones del Estado para garantizar el seguimiento adecuado al cumplimiento de la ley, son las razones principales de la iniciativa departe del Gobierno Central para revisar el funcionamiento de las ONGs nacionales.

La preparación previa de las posiciones de País ante Conferencias Internacionales y Regionales, así como las revisiones y evaluaciones del cumplimiento de los compromisos; también se ve afectada por esta situación.

3.7. Consultas sí, pero mejorando la calidad de la participación.

La Sociedad Civil a través de sus diferentes expresiones organizadas ha venido participando activamente en los procesos de consulta, siendo beligerante en la presentación de sus aportes e iniciativas. Este nivel de integración ha demostrado ser el necesario para los procesos de apropiación de los instrumentos jurídicos. Es de suma importancia para el proceso de creación y aprobación de las leyes contar con una amplia participación ciudadana que garantice la incorporación de los pareceres de todos los actores.

No se ha logrado generalizar la utilización sistemática de los mecanismos establecidos que facilitan la participación, que garantizan las oportunidades de participación de todos los actores.

3.8. Se necesita fomentar la participación de la ciudadanía.

Se ha demostrado, a través de una cantidad de experiencias, que la ciudadanía con su participación ha logrado influir benéficamente en la gestión pública municipal. Sin embargo aún son pocas estas experiencias. Además, la falta de sistematización del que hacer de estas experiencias es una de las causas por la que no se aprovechan los espacios de participación.

La difícil situación económica ha provocado el retroceso de la participación de la mujer en el ejercicio del poder.

3.9. Mejorar los mecanismos para la interacción interinstitucional.

Es una realidad que se debe fomentar una mayor participación de los más altos funcionarios estatales en los espacios de concertación social como CONADES y CONPES. Ambas instancias enfrentan el reto de construir los mecanismos más apropiados para su interacción, que les permita a la vez su fortalecimiento,

conjunta e individualmente. Es importante que no estén sujetos al vaivén de discusiones partidistas ya que representan un enorme esfuerzo de mucha gente.

Las debilidades del marco jurídico existente, permite la confusión de competencias entre las instituciones que se relacionan, esto conlleva a duplicar funciones, falta de eficiencia y pérdida de valor agregado.

3.10. La percepción de corrupción limita la profundización de los avances.

Las debilidades del marco jurídico y las irregularidades en su aplicabilidad son la causa principal de casos de impunidad por mal manejo de los bienes del Estado.

Mejorar los niveles de transparencia en el manejo de los recursos públicos, es un desafío importante para los tomadores de decisiones en el país.

3.11. Es necesario facilitar el acceso a la información.

Todo el avance mencionado ha sido gracias a procesos intensos a través de los cuales se ha creado además de los instrumentos jurídicos, los espacios de participación y concertación social, un caudal significativo de información. Es importante garantizar la accesibilidad a ese flujo primario de información, pero también a toda la información que se produce como resultado de la aplicación de estos mecanismos (los resultados de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, de los Estudios Gubernamentales, etc.).

Parte de esta tarea, reside en la necesidad de profundizar en la creación de indicadores que reflejen la situación del medio ambiente.

Ante la ausencia de una Estrategia Nacional de Comunicación, los medios de comunicación se encuentran limitados en las oportunidades de potenciar su rol en función de la educación ambiental y la profundización de una cultura de prevención.

3.12. Priorizar el financiamiento para la educación y comunicación.

Con todos los avances en la materia se carece de una Ley General de Educación que permita tender puentes entre la educación formal y no formal, entre la educación primaria, secundaria, técnica y superior.

Aunque se ha iniciado el proceso de capacitación, es notable la ausencia de recursos humanos calificados: directores, profesores de primaria y secundaria; para impartir la materia de medio ambiente. La mayor parte de las escuelas rurales no cuentan con la capacidad necesaria para impartir las clases de educación ambiental. Además, se enfrenta un alto índice de analfabetismo en el campo. Por falta de recursos para el desarrollo de proyectos educativos, la ejecución del servicio ecológico se ha centrado en el desarrollo de actividades de bajo impacto.

Capítulo 4: Compromisos

4.1. El Plan de Nación y su Visión.

El proceso que se ha iniciado de definición de la Visión y el Plan de Nación debe rescatar los valores y principios de los instrumentos que ya hemos elaborado, concertado y aprobado a lo largo de la década: la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente, los recursos naturales como patrimonio común, la promoción de la participación ciudadana, la cultura de prevención ante desastres naturales.

La Política Económica derivada de este plan y de acuerdo con estos principios deberá vincular la gestión ambiental a las oportunidades económicas y sociales del país, promoviendo mecanismos como los servicios ambientales para retribuir los beneficios del ambiente limpio y un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

Con relación a la cooperación, los fondos liberados por la condonación de la deuda externa no deberán utilizarse únicamente en medidas de carácter asistencialista, deberán ir más allá e impulsar proyectos de carácter social y productivo que potencien las capacidades y los recursos existentes.

Nicaragua deberá realizar los esfuerzos necesarios para recibir más apoyo concreto de la comunidad internacional. De alguna manera deberá adoptar medidas para negociar con los países industrializados el pago por los servicios ambientales.

4.2. Fortalecer los espacios de diálogo y concertación social.

El proceso de definición del Plan de Nación enfrenta dos retos: la necesidad de fortalecer las relaciones de cooperación entre el Gobierno y las distintas expresiones de la sociedad civil organizada y la falta de articulación para la toma de decisiones entre el nivel nacional y el municipal. Por tal motivo, es de suma importancia la institucionalización de los espacios donde la ciudadanía pueda realmente incidir en las políticas de manera eficiente.

Estos espacios como el CONPES y el CONADES, deberán permitir definir los compromisos y las capacidades de cada sector, además de definir los mecanismos de participación que vamos a usar en el proceso de toma de decisiones.

4.3. El municipio como punto de partida y final del desarrollo.

No se pueden plantear soluciones nacionales que involucren a todos los sectores, cuando las capacidades en el municipio no están desarrolladas. Es preciso fortalecer los procesos de formulación de Planes Municipales de Desarrollo, con la concurrencia de todos y todas y acorde a la realidad de cada municipio.

Las autoridades y funcionarios municipales deberán participar en un proceso de capacitación sistemático, esta condición asegurará el impulso de la práctica de la planificación y los preparará para la construcción de espacios y mecanismos de concertación y comunicación entre sus gobiernos y la población en general.

En este sentido, es de ineludible ejecución la creación y el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Municipal como el espacio donde se encuentran representados todos los actores del desarrollo del municipio. La nueva visión de desarrollo desde el municipio debe contemplar el fortalecimiento de las organizaciones locales para la participación y la autogestión.

Cualquiera que sea la acción que pretenda realizar el Gobierno Municipal en pro del desarrollo socioeconómico de sus comunidades, no podrá dar frutos significativos sino se promueve y apoya la descentralización de recursos económicos por parte del Gobierno Central a los municipios.

4.4. Promover prácticas productivas amigables al ambiente.

Las prácticas impulsadas desde distintas iniciativas deberán fortalecerse y ser respaldadas decididamente asignándoles rango de prioridad, incluyéndolas en planes y estrategias de desarrollo; y formulando instrumentos jurídicos que garanticen la apropiación generalizada de estas acciones.

Estas alternativas al sistema de producción contemplan mecanismos para la promoción de la producción y exportación de productos cultivados orgánicamente, el control y regulación eficiente del uso de plaguicidas y el mantenimiento de la vigilancia ecológica y epidemiológica preventiva para la protección de los productos y recursos naturales nacionales.

Otras actividades deberán ser la promoción de la industrialización rentable y el turismo ecológico como un medio de recuperar el costo de mantener el ambiente.

4.5. Difundir y usar mejor el marco jurídico.

Hemos avanzado substantivamente en la aprobación de instrumentos jurídicos de distinto orden cuyo impacto en la calidad de vida de la población puede ser significativo. De suma importancia es la difusión de estos entre la población con el

fin de facilitar la aplicación del cuerpo de leyes y su articulación, lo que a su vez permitirá fortalecer la coordinación interinstitucional mejorando la incidencia y ampliando la cobertura de las instituciones.

La funcionalidad de estos instrumentos se potenciará en la medida en que la población se apropie de ellos, los conozca y aprenda a utilizarlos. Para tal fin, es importante desarrollar verdaderos procesos de consulta donde los actores del desarrollo municipal, regional y nacional, puedan tener la oportunidad real de participar.

Un nuevo aspecto que se debe regular con el fin de fomentar su multiplicación, es el de la investigación científica. Se debe garantizar el libre acceso a la investigación. Cuando esta sea realizada por especialistas extranjeros, se deberá permitir siempre y cuando persiga fomentar las capacidades de investigadores nacionales.

4.6. Educación y concientización.

La educación juega un rol primordial en la creación y desarrollo de las capacidades de las personas. En este sentido es importante lograr una verdadera integración de la asignatura de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente en los subsistemas educativos, en especial incluir la educación ambiental en el pensum de las escuelas normales de donde egresan los futuros educadores.

Se deberá promover el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo educativo a nivel de centros que incluyan la atención a los problemas medioambientales, la educación a los consumidores y la cultura de prevención ante los desastres naturales (especialmente en el área rural).

Bibliografía

1. ALIDES. (1994) Alianza Centroamericana para el Desarrollo sostenible. San José, Costa Rica. CCAD.
2. CONADES (2000) Análisis de contexto. La legislación ambiental en Nicaragua. Jaime Rafael Guillén Vallejos. Managua, Nicaragua.
3. Aplicación del Programa 21: Examen de los adelantos realizados desde la conferencia de las naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992. I Informe de País a la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. CONADES. Teresa Zúñiga. Managua, Nicaragua, 1998.
4. Desarrollo Sostenible y Economía Campesina. CIPRES, Orlando Núñez S. Managua, 1990.
5. El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad. Sinopsis. Managua, 2000.
6. Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio - EOAT. Documento Base. IRENA. Managua, Nicaragua. Noviembre, 1992.
7. Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 1996-2000. Gobierno de la República de Nicaragua. Managua, 24 de junio de 1996.
8. Estrategia para el desarrollo de la Agricultura Nacional. Horizonte 2010. Un enfoque hacia la Seguridad Alimentaria. MAGFOR. Managua, Nicaragua. Enero, 2001.
9. Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Documento base. IRENA. Managua, Nicaragua. Noviembre, 1992.
10. Evaluación y seguimiento de los acuerdos de Cumbres y Conferencias Internacionales del Sistema de Naciones Unidas. PNUD. Myra Pasos Marciaq y José Ignacio López Silva. Enero, Marzo 1998.
11. Hacia nuevos arreglos institucionales en la gestión, conservación, manejo y uso de los recursos naturales, desde los actores locales como contribución del desarrollo forestal comunitario y al desarrollo sostenible. Documento conceptual post-2001. FPPP-FAO, Carlos Brenes. Agosto, 2000.
12. Identificación de los Sectores Prioritarios para la Aplicación de Producción más Limpia en Nicaragua. Documento Borrador. CPM. Abril 2001.
13. Implicaciones del desarrollo local en el desarrollo nacional. Proceso 2000. Managua, Nicaragua. CONADES, PNUD, Capacidad 21. Febrero 2001.
14. II Informe Nacional ante la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Gobierno de Nicaragua. 2000
15. III Informe Nacional ante la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Gobierno de Nicaragua. Diciembre, 2000.
16. Iniciativas y proyectos de desarrollo sostenible en Nicaragua. CONADES. Ramiro Pérez. Managua, Nicaragua. Marzo, 1998.
17. Marco de referencia para la definición de una Visión de Nación. Gobierno de Nicaragua. CONPES, CONADES. Marzo 2001.
18. Por una Nicaragua libre de temores y carencias. Valoración conjunta de país desde la perspectiva del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua. Sistema de N.U. en Nicaragua. Nicaragua, Diciembre 2000.

19. Propuesta de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible de Honduras.
CONADES, OEA. Tegucigalpa, MDC. Diciembre, 1999.
20. 2002 Draft Country Profile: NICARAGUA. N.U. Marzo 2001.