

Financiamiento del manejo de cuencas hidrográficas en Nicaragua.

1. Análisis del marco legal¹

Néstor López Nolasco¹;
Francisco Jiménez Otárola²

Nicaragua cuenta con leyes para institucionalizar el enfoque de cuencas; sin embargo, hacen falta aspectos políticos, económicos y financieros que permitan mejorar el financiamiento hacia este tipo de procesos. El marco legal para el financiamiento del manejo de cuencas no es suficientemente operativo en cuanto a sus mecanismos e instrumentos económicos. Dada la complejidad biofísica y socioambiental de las cuencas hidrográficas, se requiere de mayor cantidad de instrumentos financieros efectivos.

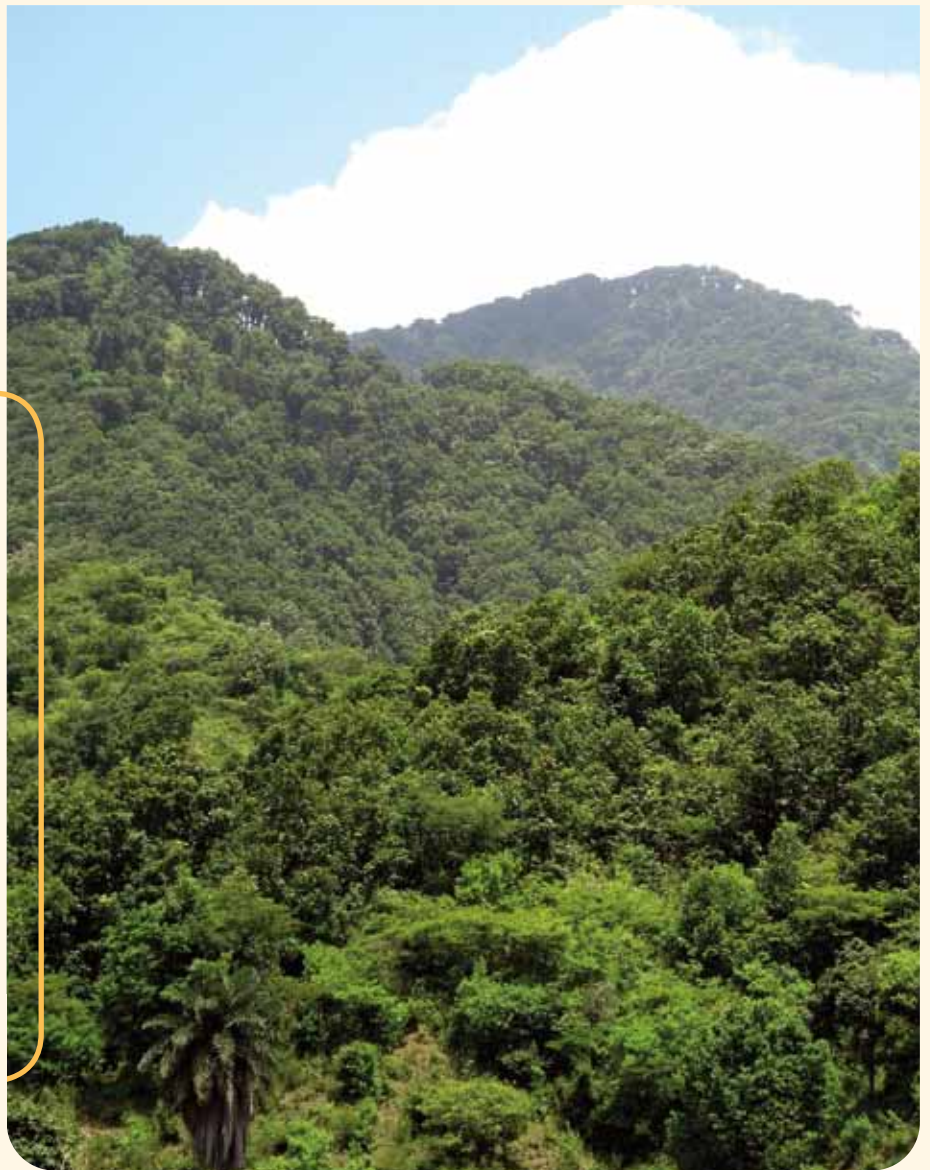


Foto: Néstor López Nolasco.

¹ Basado en López (2008)

² Egresado del Programa de Maestría en Manejo y Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas, CATIE. nlopez@catie.ac.cr

³ Programa Gestión Territorial de Recursos Hídricos y Biodiversidad, CATIE. fjimenez@catie.ac.cr

Resumen

Se analizaron los principales instrumentos del marco legal que permiten institucionalizar procesos relacionados con el financiamiento del manejo de cuencas en Nicaragua. Los mecanismos concesionarios sobresalientes fueron los fondos ambientales. Los mecanismos de desarrollo de mercado más importantes fueron el pago por servicios ambientales y el sistema de cobro de cánones por uso y vertidos. Los instrumentos económicos de control directo más importantes fueron los relacionados con los regímenes de concesiones. En el marco jurídico nicaragüense predominan los incentivos de orden fiscal basados en instrumentos específicos, como la exoneración, exención y deducción de impuestos. Casi la mitad de los actores nacionales consideran que se deben incorporar instrumentos para mejorar la institucionalidad del financiamiento del manejo de cuencas. Entre las debilidades del marco legal resaltan el bajo presupuesto de las instituciones, desconocimiento, falta de implementación y apropiación de los mecanismos de financiamiento y de instrumentos económicos. Entre las fortalezas del marco legal se destacan la incorporación de elementos de valoración ambiental e institucionalización del enfoque de cuencas y recursos hídricos.

Palabras claves: Cuencas hidrográficas; ordenación de cuencas; financiamiento; legislación; pago por servicios ambientales; incentivos fiscales; impuestos; Nicaragua.

Summary

Financing Watershed Management in Nicaragua. 1. An Analysis of the Legal Framework. The main instruments in the Nicaraguan legal framework were analyzed in order to find the processes that encourage the institutionalization of financing watershed management. The most noteworthy concessionary funding mechanisms were the environmental funds. The mechanisms for the development of markets were payments for environmental services and the system of fees for use and disposal. The most important economic instruments of direct control were those related to concessions. Fiscal incentives are dominant in the Nicaraguan legal framework; they rely on specific instruments such as tax exemptions, exonerations and deductions. Almost half of national stakeholders considered that new instruments need to be incorporated if institutionalization of financing watershed management is to be improved. Predominant weaknesses in the legal framework are low institutional budgets, lack of knowledge and lack of implementation and making use of financing mechanisms and economic instruments. Among the strengths of the legal framework are environmental assessment and adoption of watershed and water resource approaches.

Keywords: Watershed; watershed management; financing; legislation; payment for environmental services; fiscal incentives; taxes; Nicaragua.

Introducción

La Agenda 21 considera que es indispensable proteger las cuencas hidrográficas para mantener un balance entre la comunidad y los recursos naturales. También plantea la necesidad de crear marcos jurídicos y reglamentos nacionales, estatales y locales que sirvan de instrumento para poner en práctica las políticas sobre medioambiente y

desarrollo. Este marco legal debe ir acompañado de las políticas económicas que influyan en las actitudes y comportamientos relacionados con el medio ambiente (Earth Council 1993).

Nicaragua cuenta con un importante cuerpo de leyes e instrumentos legales que, durante los procesos de formulación, consulta y aprobación, han permitido comprender

apropiadamente los distintos aspectos del reto del desarrollo (López 2001). A finales del 2007, y después de varios años de discusión, entró en vigencia la Ley 620 (Ley General de Aguas Nacionales). Esta ley, a pesar de estar orientada hacia el manejo de los recursos hídricos, es quizá la primera que aborda ampliamente el enfoque de cuencas hidrográficas. En ella se establece

como uno de los objetivos “*Ordenar y regular la gestión integrada de los recursos hídricos a partir de las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrográficas e hidrogeológicas del país*” (Gobierno de Nicaragua 2007).

El mejoramiento de las condiciones de las cuencas hidrográficas de Nicaragua debe incluir el establecimiento de un modelo de manejo adaptativo, con acciones que se sustentan en los esfuerzos de diferentes actores en distintos niveles. Para hacer viable este modelo se requieren recursos económicos para las fases de planificación, implementación, monitoreo, evaluación, sistematización y comunicación. El modelo debe enfocarse en la sostenibilidad; por ello, es de vital importancia conseguir, generar y manejar los recursos que permitan financiar estas acciones. Se plantean, entonces, gestiones en diferentes niveles jerárquicos y de responsabilidad que involucren a todos los sectores que están aportando o que tienen potencial para hacerlo. El objetivo de este estudio fue analizar las políticas y normativas que permiten la implementación de mecanismos de financiamiento del manejo con base en la gestión y cogestión de cuencas hidrográficas. Se espera que la información generada permita a quienes toman las decisiones en Nicaragua, identificar los factores, situaciones y características del marco legal actual que contribuyen al buen manejo de cuencas y su financiamiento; o bien, que necesitan modificarse para que cumplan con esa meta.

Para la recuperación de la información se aplicó una entrevista semiestructurada a 21 funcionarios representantes de organizaciones de carácter nacional, instituciones del Estado, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales y programas, entre otros. Además, se revisó la literatura publicada y la aplicación de metodologías, basadas en las leyes existentes, y relacionadas directamente con el manejo

y gestión de cuencas hidrográficas. Se trató de recuperar información sobre los contenidos de la normativa actual, los responsables de la implementación, la implementación en sí misma y las fortalezas y debilidades del marco legal.

Contenidos de la legislación actual

La combinación de metodologías, lectura y análisis de contenidos de las leyes permitió conocer el grado de convergencia existente entre los contenidos de las leyes e instrumentos relacionados con el financiamiento de los procesos de manejo de cuencas hidrográficas en Nicaragua. Para este análisis se tomaron en cuenta aspectos como número de instrumentos económicos, número de mecanismos de financiamiento, actores tomados en cuenta, artículos que institucionalizan el enfoque de cuencas y vigencia de las leyes.

También se realizó un inventario y análisis de los principales mecanismos de financiamiento e instrumentos económicos existentes en el marco legal, con base en la clasificación de Moura et ál. (1999): mecanismos financieros comerciales directos, mecanismos concesionarios directos y mecanismos de desarrollo de mercado. Para la identificación y análisis de los principales instrumentos económicos que se aplican a nivel local se utilizó la metodología adaptada por Acquatella (2001): instrumentos de control directo, instrumentos con orientación de mercado e instrumentos de litigación.

Responsables de la implementación del marco legal actual

Para la identificación de responsables de la implementación de las leyes y normativas se adaptó al ejercicio la técnica de identificación nominal de Chevalier descrita en el Sistema de Análisis Social (Chevalier y Buckles 2006). La identificación de actores se

hizo mediante la revisión de instrumentos del marco legal existentes, como leyes y sus reglamentos relacionados con el manejo de cuencas. Para ello, se agrupó a los actores, según los que inciden, los que son afectados y los que inciden y a la vez son afectados, en diferentes grados.

Implementación del marco legal existente

El grado de aplicación actual de instrumentos económicos y mecanismos de financiamiento establecidos en la normativa nacional se obtuvo mediante un estándar basado en indicadores propuestos y evaluados por el primer autor. Para identificar las características determinantes para que se cumpla cada mecanismo propuesto se evaluaron los componentes de participación, organización, institucionalidad, económico y financiero.

Cada indicador resultó del promedio de los valores de caracterización para cada nivel de aplicabilidad en una escala de 0 a 4, donde 0 indica ausencia y 4 es el valor máximo posible. Los valores de cada indicador y para cada variable se sumaron y dividieron entre el número de indicadores por variable para obtener un valor promedio; luego se sumaron los valores de las variables de cada componente y se dividieron entre el número de variables de cada componente. Así se obtuvo un promedio por componente, que fue el que se utilizó en este estudio.

Mediante la técnica de calificación de Chevalier descrita en el Sistema de Análisis Social (Chevalier y Buckles 2006) se obtuvo un grado de priorización de instrumentos del marco legal por parte de los actores entrevistados. Se les pidió que enumeraran, en orden de prioridad, los instrumentos legales más importantes. Para priorizar se tomaron dos criterios: a) el número de menciones por parte de los actores y b) el valor de prioridad que le asignaron;

cada uno de los instrumentos recibió, entonces, un puntaje y un orden. Además, los principales actores nacionales entrevistados identificaron algunos instrumentos en el marco legal que deben incorporarse en la legislación para mejorar el sistema de financiamiento del manejo de cuencas hidrográficas en Nicaragua. Mediante un análisis de frecuencia se identificaron los instrumentos con mayor cantidad de menciones por parte de los actores claves.

Debilidades y fortalezas del marco legal

Con ayuda de la información recopilada en entrevistas a los actores nacionales y municipales y la revisión bibliográfica se identificaron las principales debilidades y fortalezas del marco legal para el financiamiento de procesos integrales en las cuencas hidrográficas. Además, se realizó un análisis de contexto que permitió determinar las tendencias nacionales e internacionales y los factores que influyen en las políticas internas. Por último se hizo un análisis de las perspectivas del marco legal basado en los mecanismos de mercado, la cooperación, inversión del sector privado y tendencias en el manejo de cuencas hidrográficas, entre otros.

Resultados y discusión

Se evaluaron las leyes y sus reglamentos, así como decretos y políticas nacionales relacionadas con el campo ambiental que podrían servir para buscar financiamiento de

procesos con enfoques de cuenca, ya que en ellas se identifican instrumentos financieros, mecanismos de financiamiento, responsabilidades compartidas entre los diferentes actores o diferentes niveles territoriales. (Cuadro 1).

Relación entre el financiamiento de los procesos y el contenido del marco legal

Existe una relación estrecha entre diferentes variables encontradas en las leyes relacionadas con el manejo de cuencas hidrográficas y su financiamiento. A partir del año 2000, en la legislación ambiental se ha incorporado una mayor cantidad de mecanismos de financiamiento de tipo concesionario y de instrumentos económicos, principalmente de control directo y de desarrollo de mercado. Las leyes 620 y 462 son las que mayor número de mecanismos de financiamiento incorporan (Cuadro 2).

Otro tipo de relación tiene que ver con los años de vigencia y el número de actores tomados

en cuenta en la ley. Las leyes más recientes incorporan una mayor cantidad de actores, lo que facilita el cumplimiento de la ley en cuanto a sus mecanismos de financiamiento e instrumentos económicos; además, mejora su incidencia en los procesos ambientales debido a que definen roles y funciones en relación con el financiamiento y se establecen garantías para el cumplimiento de la ley. A medida que haya una mayor cantidad de artículos para institucionalizar el manejo y gestión de las cuencas hidrográficas, es de esperarse que se genere una mayor cantidad de formas de financiamiento.

Principales mecanismos de financiamiento

En el Cuadro 3 se presentan diferentes mecanismos de financiamiento que podrían ser utilizados en procesos de manejo y gestión de cuencas hidrográficas en Nicaragua. Las leyes del país aun no incluyen mecanismos comerciales directos. La Ley 462 es uno de los pocos instrumentos

Cuadro 1. Instrumentos legales relacionados con el financiamiento de procesos con enfoque de cuencas en Nicaragua

Leyes y sus reglamentos y decretos de ley	Políticas nacionales
Ley 620: Ley General de Aguas Nacionales	Decreto No. 107-2001: Política Nacional de Recursos Hídricos
Ley No. 217: Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Decreto No. 25-2001: Política Ambiental de Nicaragua
Ley 462: Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal	Decreto No. 90-2001: Política General para el Ordenamiento Territorial
Ley 647: Ley de Reformas y Adiciones a la ley No. 217	Decreto No. 50- 2001: Política de Desarrollo Forestal
Ley 40: Ley de Municipios	
Ley 559: Ley Especial de Delitos Contra el Medio Ambiente y Recursos Naturales	
Decreto: 01-2007: Reglamento de Áreas Protegidas	

Cuadro 2. Contenidos de las leyes relacionadas con el financiamiento de procesos con enfoque de cuencas hidrográficas en Nicaragua

Instrumento	Total de instrumentos económicos	Total de mecanismos de financiamiento	No. de actores tomados en cuenta	No. de artículos que institucionalizan el enfoque de cuencas	Años de vigencia de la ley
Ley 647	8	1	9	3	1
Ley 620	32	7	38	16	1
Ley 559	7	1	9	3	3
Ley 462	22	8	21	2	5
Ley 40	8	5	7	0	20
Ley 217	26	4	24	4	12
Decreto: 01-2007	8	5	17	2	2

Cuadro 3. Mecanismos de financiamiento presentes en las leyes

Instrumento	Tipo de mecanismo	Forma de financiamiento
Ley 217	Concesionarios directos	Partidas presupuestarias para la realización de obras ambientales incluidas en las obras y proyectos de inversión
		Fondo Nacional del Ambiente
Ley 462	Comerciales directos	Donaciones nacionales o internacionales
		Ejecución de proyectos mediante partidas presupuestarias para el mejoramiento del ambiente
	Concesionarios directos	Inversiones forestales del sector privado
		Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF)
		Fondos destinados a comunidades, gobiernos autónomos y municipalidades
		Asignación de presupuesto general de la república al FONADEF y actividades de regulación, control y normatividad
		Donaciones nacionales o internacionales al FONADEF
Desarrollo de mercado	Líneas de crédito específicas para el establecimiento del FONADEF	
	Desarrollo de programas y proyectos	
Ley 620	Concesionarios directos	Fondo para incentivar a los dueños de bosques
		Cobro por servicios ambientales que podrían incorporarse al FONADEF
	Desarrollo de mercado	Fondo Nacional del Agua
		Partidas presupuestarias
		Aportes y donaciones nacionales e internacionales
		Aportes de programas y proyectos
Ley 40	Concesionarios directos	Pago por servicios ambientales de carácter hídrico
		Sistemas de cobro por uso de recursos hídricos a partir de cánones
		Sistemas de cobro por vertidos a partir de cánones
		Asignación de presupuestos municipales para la conservación y protección
		Fondos de transferencias de parte del gobierno central
Ley 647	Desarrollo de mercado	Fondos de donaciones y financiamiento externo
		Obtención, por parte de los municipios, de créditos a corto, mediano y largo plazo para la realización de obras, la prestación y mejora de servicios públicos municipales
Decreto No. 01-2007	Concesionarios directos	Fondos provenientes de cobros, servicios o impuestos municipales
		Sistema de valoración y pagos por servicios ambientales como instrumento de gestión ambiental
	Desarrollo de mercado	Aporte del presupuesto nacional para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)
Donaciones		
Ley 559	Concesionarios directos	Títulos valores adquiridos para el financiamiento en áreas protegidas
		Transferencia de bienes al SINAP
		Desarrollo turístico en áreas protegidas con base en el desarrollo del ecoturismo y la recreación para el fomento del desarrollo sostenible
		Fondo especial por decomisos
		Contribuciones al Fondo Nacional del Ambiente

que posee mecanismos para facilitar inversiones de tipo privado en el sector forestal. En Nicaragua, las inversiones privadas en recursos naturales enfrentan múltiples dificultades, tales como la falta de desarrollo estructural, bajo desarrollo de enfoques innovadores de financiamiento, inestabilidad política y macroeconómica y alto riesgo.

Los mecanismos concesionarios directos son, quizás, los que más se han desarrollado en las leyes, pero siguen siendo incipientes y su operativización es inexistente o muy débil.

Los mecanismos concesionarios directos más importantes incluidos en el marco legal son el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, Fondo Nacional del Ambiente, Fondo Nacional del Agua y Fondo Nacional de Producción Más Limpia. Además, existen otros mecanismos que se relacionan con la asignación de partidas presupuestarias, donaciones nacionales o internacionales, así como los relacionados con créditos y gestión de recursos.

Algunos mecanismos concesionarios que se podrían incorporar

directamente en la legislación son los fideicomisos nacionales o locales, líneas de crédito para el desarrollo de actividades productivas y ambientales para pequeñas y medianas empresas, microcrédito, fondos de capital de negocios para biodiversidad, así como el desarrollo de fondos ambientales en diferentes niveles territoriales.

Entre los mecanismos de desarrollo de mercado más importantes establecidos en las leyes están los pagos por servicios ambientales (PSA) y el sistema de cobro de cánones por uso y vertidos. El PSA

es considerado en las leyes 462, 620 y 647, aunque es más claramente conceptualizado en la Ley 62. El cobro de cánones por aprovechamiento y vertido es abordado únicamente en la Ley 620 y en la Política Nacional de Recursos Hídricos, en la que se establecen algunos principios de valoración ambiental del recurso.

Para mejorar el marco legal del financiamiento se deberían incorporar algunos mecanismos, como el sistema de cobros por ingreso a áreas protegidas, compensaciones por carbono, pagos por los servicios de biodiversidad y belleza escénica, derechos negociables de desarrollo y obligaciones comercializables de protección y manejo de recursos naturales.

Principales instrumentos económicos

La mayoría de los instrumentos económicos que se observan en las leyes ambientales de Nicaragua son de control directo y, en menor grado, instrumentos con orientación de mercado. Es notoria la forma en cómo ha cambiando la legislación en Nicaragua, ya que en los últimos siete años se ha venido incorporando a la legislación una mayor cantidad de instrumentos de mercado y de litigación. El cambio climático, la globalización y el mercado emergente de servicios de los ecosistemas han incidido en una mayor toma de conciencia e incorporación de alternativas de mercado en el marco legal.

En las leyes y decretos analizados, el instrumento económico de control directo más utilizado es el régimen de concesiones. En las leyes 217, 462 y 620 se pueden encontrar instrumentos que regulan las concesiones mediante títulos como autorizaciones, permisos de aprovechamiento, vertido, licencias y cuotas. Dentro del régimen de concesiones se incluye gran cantidad de mecanismos de regulación, además de otros mecanismos de control directo como multas, suspensión de concesiones y actividades y decomisos.

La aplicación de mecanismos de control directo es variable. Según las actividades y recursos aplicables por ley, existen mecanismos para el desarrollo del sector forestal, de los recursos hídricos y la minería. El mecanismo de concesiones estipula el pago por el uso de un recurso determinado; en Nicaragua, los pagos por concesiones siguen siendo demasiado bajos ya que no se basan en valoraciones económicas, a excepción del recurso hídrico. Es necesario fortalecer otros regímenes concesionarios de recursos como el bosque, el suelo y la biodiversidad, de tal forma que los usuarios paguen un precio justo por los derechos concesionados. Tales pagos deben compensar las externalidades negativas de las actividades de uso del recurso concesionado.

La mayoría de los instrumentos con orientación de mercado se relacionan con los incentivos fiscales y económicos que se otorgan por el buen manejo y protección de los recursos naturales. La mayoría de los incentivos son de orden fiscal y se basan en instrumentos específicos como exoneraciones al impuesto sobre la renta o sobre bienes inmuebles, exenciones de impuestos o deducciones en los impuestos. Los incentivos de orden económico abarcan mecanismos como beneficios económicos de proyectos de obras públicas, o proyectos y programas productivos que benefician a quienes cuiden y protejan el ambiente. Otros instrumentos de mercado incluidos en la legislación nicaragüense son el cobro de cánones por vertido o por aprovechamiento, cargos e impuestos, certificaciones y pagos por derechos de aprovechamiento.

Los instrumentos de litigación están en proceso de desarrollo en Nicaragua. Algunos de ellos se basan en principios de compensación, como *“El que contamina, paga”* o *“El que daña el ambiente, paga”*. Las leyes consideran también ins-

trumentos que permiten a los que causan daño al ambiente, la reposición por el daño causado. Entre estos mecanismos están la responsabilidad por daños, indemnización a afectados y corrección de externalidades negativas. También se cuenta con mecanismos administrativos de los entes reguladores, a partir de los cuales las partes afectadas pueden obtener compensación o responsabilidad para responder por los daños causados. Las leyes ambientales no mencionan de forma clara la responsabilidad del Estado por los daños en los que este incurriera, pero otras leyes sí permiten la compensación por parte del Estado.

Actores responsables de la implementación del marco legal actual

Entre los actores responsables se identificaron los siguientes: MARENA (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales), INAFOR (Instituto Nacional Forestal), MAGFOR (Ministerio Agropecuario y Forestal), CNRH (Consejo Nacional de Recursos Hídricos), ANA (Autoridad Nacional del Agua), además de comisiones ambientales, gobiernos municipales y gobiernos regionales. Estos actores tienen relación directa o indirecta con las leyes, ya que deben ejecutar proyectos, establecer regulaciones, brindar asistencia técnica, etc.; otros actores deben garantizar el pago por el uso de los recursos, concesiones, cánones, servicios ambientales, tarifas, impuestos; algunos actores reciben beneficios por concepto de incentivos o financiamiento directo, y algunas más funcionan como facilitadores de procesos, ya que intervienen en la aplicación de las leyes.

La Ley General de Aguas Nacionales es la que involucra a la mayor cantidad de actores: alrededor de 43. La Ley Forestal incluye 27 actores, la Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 23 y la Ley de Municipios, 6 actores. A medida

que el tiempo pasa, las leyes han ido incorporando mayor cantidad de actores y una mejor distribución de responsabilidades.

Grado de aplicabilidad y priorización del marco legal existente

Grado de aplicabilidad de instrumentos y mecanismos financieros de las leyes

La aplicabilidad del marco legal se calculó utilizando un estándar para la evaluación ponderada de varios componentes (Cuadro 4). Con base en el estándar, el nivel de aplicabilidad de las leyes resultó regular (Cuadro 5). Para mejorar ese nivel de aplicabilidad hace falta voluntad política, aumento de inversiones ambientales, mejoramiento de la participación intersectorial en la toma de decisiones y aumento del nivel de gestión de recursos financieros a nivel nacional e internacional (López 2008).

Priorización de instrumentos del marco legal aplicable por los actores

Según los actores nacionales entrevistados, la normativa prioritaria para garantizar el financiamiento

Cuadro 4. Peso relativo por tipo de aplicabilidad

Número	Tipo de aplicabilidad	Peso relativo
1	Económica	0,20
2	Financiera	0,20
3	Institucional	0,25
4	Organizativa	0,20
5	Participativa	0,15
Total		1,00

Cuadro 5. Niveles de aplicabilidad de las leyes

Componente	Económico	Financiero	Institucional	Organizativo	Participación de actores	Suma	%
Valores relativos	0,33	0,44	0,40	0,48	0,23	1,88	47,05
Porcentaje en que contribuye	17,71	23,62	21,03	25,68	11,96	100,00	

de procesos con enfoque de cuencas hidrográficas es la Ley 620, debido a que incorpora mecanismos como los cánones por utilización y vertidos y el PSA. Además, es la ley que más institucionaliza el enfoque de cuencas. Después de la Ley 620, las leyes 217 y 462 alcanzan niveles de priorización altos. Estas normativas son importantes porque ofrecen algunos instrumentos y mecanismos de incentivo fiscal y económico y cierto grado de institucionalización de los enfoques de manejo y gestión de cuencas hidrográficas. El resto de instrumentos legales alcanza grados de priorización de medios a bajos. La Política Nacional de Cuencas Hidrográficas y la Ley de Ordenamiento Territorial, a pesar de no estar aprobadas, resultaron con prioridad media (Fig. 1).

Instrumentos legales faltantes en la legislación actual

De los actores nacionales entrevistados, el 53,3% opina que el marco legal actual es suficiente para garantizar el financiamiento de los procesos de manejo de cuencas hidrográficas en Nicaragua. Estos actores consideran que la dificultad principal reside en la falta de aplicación. Los demás actores creen que se deberían incorporar algunos instrumentos para enriquecer la institucionalidad del país. Entre las opciones mencionadas estuvieron:

- Reestructuración de la política económica para la asignación de mayor presupuesto para el desarrollo de procesos con enfoques de cuencas.
- Mejoramiento del marco legal en los mecanismos para fortalecer los fondos ambientales en Nicaragua.
- Creación de mecanismos que permitan la internalización de los cos-

tos ambientales por parte de los usuarios de los recursos, con fines comerciales e industriales, por medio de una mayor incorporación de los principios de compensación, como “*El que contamina, paga*” o “*El que daña el ambiente, paga*”.

- Fortalecimiento de la legislación sobre cánones, impuestos y tasas basados en sistemas de valoración efectivos.
- Mejoramiento o fortalecimiento de la legislación relacionada con el pago por servicios ecosistémicos de varios tipos como belleza escénica y captura de carbono.

A nivel regional se tienen buenas experiencias en el desarrollo de mecanismos e instrumentos económicos relacionados con una mejor reestructuración de las políticas económicas y fiscales del país, de tal forma que los incentivos puedan generar mayor desarrollo de los recursos naturales. Entre estos mecanismos destacan: impuestos y gravámenes ecológicos, permisos o cargos negociables, eliminación de subsidios o incentivos perversos, certificación y “sellos verdes”, bonos de desempeño ambiental, sistema de incentivos y subsidios para el mejoramiento ambiental y manejo de recursos naturales.

Debilidades y fortalezas que se presentan en el marco legal

Debilidades del marco legal

Actualmente se destina menos del 2% del presupuesto general de la República a los ministerios y organizaciones reguladoras del sector ambiental. Si se suman los gastos de los sectores agropecuario, forestal y ambiental, el MAGFOR y MARENA reciben aproximadamente el 4,63% del presupuesto

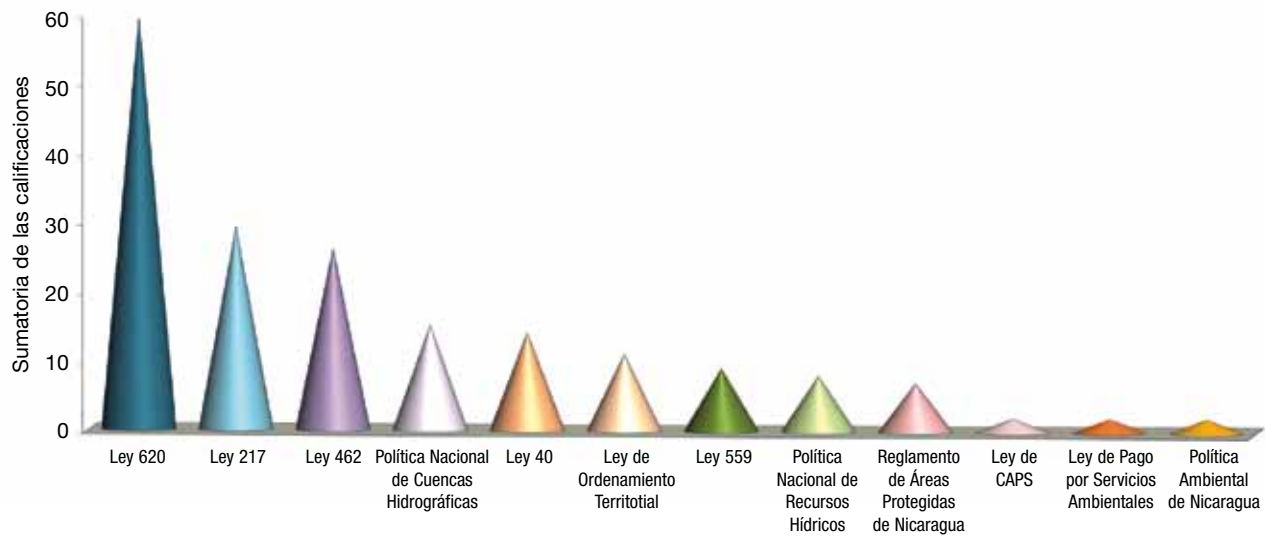


Figura 1. Priorización de instrumentos del marco legal por parte de los actores claves a nivel nacional

nacional. Este porcentaje es bajo si se compara con el nivel de cobertura que deben tener estas instituciones a nivel nacional. Por ejemplo, el INAFOR tiene alrededor de 308 empleados en todo el país; esto implica una relación de aproximadamente un funcionario por cada 16.695 personas y una cobertura territorial promedio de 425 km² por funcionario -casi el equivalente a un municipio pequeño como Somoto. Para MARENA, la relación es similar. Estas debilidades presupuestarias se expresan en todos los niveles, pero principalmente en el bajo cumplimiento de los instrumentos de control directo y los mecanismos de financiamiento existentes en el marco legal.

Los mecanismos de financiamiento e instrumentos financieros también evidencian debilidades en su aplicación. De los fondos nacionales que aparecen en las leyes y políticas ambientales y de recursos naturales de Nicaragua, FONADEFO es el único en funcionamiento y que tuvo fondos asignados por el presupuesto general de la República en el 2008. Para el Fondo Nacional del

Agua aun no existen los mecanismos institucionales ni estructurales que permitan su implementación; el cobro de cánones por aprovechamiento o vertidos será efectivo hasta que se apruebe la Ley de Cánones, algo que se visualiza a mediano o largo plazo. Otros fondos que no han tenido el impacto esperado en la canalización de inversiones hacia el sector ambiental son el Fondo Nacional del Ambiente, el Fondo Nacional de Producción más Limpia y el Fondo de incentivos a los dueños de bosques que opten por la preservación y manejo del bosque.

Los mecanismos para tener acceso a incentivos y beneficios económicos que otorga el Estado son poco conocidos por los nicaragüenses; además, los trámites son burocráticos y excesivos, lo que aumenta el costo para acceder a estos beneficios. No existe una relación armónica entre la política fiscal y económica y las políticas y leyes de orden ambiental; el marco legal favorece las inversiones del sector privado con base en la utilización de los recursos naturales, pero sin regulaciones que aseguren la apli-

cación de los principios de “usuario pagador”, “el que contamina paga”, y “el que daña el ambiente tiene que pagar”. El marco legal económico no contempla la creación de impuestos ambientales (impuestos verdes), tasas retributivas ni cargas ambientales. Asimismo, no se han definido relaciones entre el sistema financiero nacional y el sector ambiental; de hecho, en la realidad actual esa relación es inexistente.

Diversas investigaciones demuestran que la mejora de los sistemas y las normas ambientales en los países en desarrollo incrementan su competitividad y estimulan la inversión extranjera. En el 2001, Nicaragua tenía un índice de sostenibilidad ambiental (ISA) de 51,9 y ocupaba la posición 43; para el 2005, el país pasó a la posición 66 con un ISA de 50,2 (Franklin et ál. 2007). De igual manera, según el índice de competitividad global (ICG) del Foro Económico Mundial, para el año 2005 Nicaragua se ubicaba en la posición 109 (de 117 países encuestados en cuanto a su desempeño ambiental y social). Es evidente, entonces, que existen serias



En Nicaragua no existe una relación armónica entre la política fiscal y económica y las políticas y leyes de orden ambiental

limitaciones en el marco institucional para el cumplimiento de leyes y normas, así como para la aplicación de instrumentos eficientes de gestión. Esto implica que el país enfrenta la competencia global en desventaja en cuanto a sus condiciones ambientales (Franklin et ál. 2007).

Fortalezas del marco legal

Existen algunas fortalezas relacionadas con los mecanismos de financiamiento e instrumentos económicos presentes en el marco legal. Una de ellas es la incorporación de elementos de valoración ambiental de los recursos naturales, los cuales se expresaron por primera vez en la Política Ambiental de Nicaragua en el 2001 y en la Política Nacional de los Recursos Hídricos. Además, con la aprobación de la Ley 620 se introdujeron los principios de compensación ya mencionados; esto la convierte en una ley pionera, basada en la valoración del recurso hídrico. Asimismo, la Ley 620 establece las pautas para la creación de nuevos instrumentos, como la Ley de Pago por Servicios Ambientales, Ley de Cánones y Ley de Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), que incorporan algunos aspectos de valoración económica.

Otra fortaleza del marco legal actual es que institucionaliza los procesos de manejo de cuencas hidrográficas, lo que permitiría la realización de acciones y la orientación de una mayor cantidad de recursos financieros hacia estos procesos. Además, el marco legal tiene los elementos necesarios para el fortalecimiento organizativo de un proceso de cogestión, ya que existen diferentes plataformas de concertación de acciones y mejoramiento de la distribución de los recursos económicos y financieros en las cuencas hidrográficas; tales plataformas ayudarán también a definir responsabilidades y disminuir la dispersión de esfuerzos.

Conclusiones

- Si bien Nicaragua cuenta con leyes para institucionalizar el enfoque de cuencas, en dicho marco legal hacen falta aspectos políticos, económicos y financieros que permitan mejorar el financiamiento hacia este tipo de procesos.
- La legislación relacionada con el recurso hídrico es aun incipiente y no retoma otros mecanismos basados en el mercado, en principios de compensación, o de conservación de los recursos naturales.

- Uno de los problemas en Nicaragua con respecto al marco legal es la falta de institucionalidad, debido a la inestabilidad política y escasez de recursos para hacer operativas las leyes. Pocos de los mecanismos de financiamiento definidos por ley están siendo implementados; por otra parte, la excesiva burocratización de los órganos estatales restringe la ejecución. Así, las leyes terminan siendo propuestas con enfoques factibles pero incapaces de lograr objetivos tangibles.
- El marco legal para el financiamiento del manejo de cuencas en Nicaragua no es suficientemente operativo en cuanto a sus mecanismos e instrumentos económicos. Dada la complejidad biofísica y socioambiental de las cuencas hidrográficas, se requiere de mayor cantidad de instrumentos financieros efectivos. 🌱

Literatura citada

- Acquatella, J. 2001. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes. Santiago, CL, CEPAL. 22 p.
- Chevalier, JM; Buckles, D. 2006. Sistemas de Análisis Social (en línea). s.n.t. Disponible en <http://www.sas2.net/index.php?page=tecnicas-de-analisis-social>
- Earth Council. 1993. La cumbre de la Tierra, Eco 92: visiones diferentes. San José, CR, IICA. 351 p.
- Gobierno de Nicaragua. 2007. Ley 620 (Ley General de Aguas Nacionales) (en línea). Managua, NI, La Gaceta no. 169. Disponible en http://74.125.93.132/search?q=cache:wp6fO7rksv8J:www.vicepresidencia.gob.ni/leyes/ley_agua.pdf+ley+general+de+aguas+nacionales+nicaragua&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=cr
- López, J. 2001. Informe nacional de avances en el cumplimiento de los compromisos de la agenda 21. Managua, NI, CONADES. 30 p.
- López, N. 2008. Financiamiento del manejo, gestión y cogestión de cuencas hidrográficas en Nicaragua. Tesis Mag. Sc. Turrialba, CR, CATIE. 192 p.
- Moura, P; Salmi, J; Simula, M; Wilson, C. 1999. Mecanismos financieros para el desarrollo sostenible de los bosques. New York, US, PNUD. 201 p.