

La gestión ambiental del gobierno de Flores: Aciertos, retrocesos y retos pendientes

Anne Germain Lefèvre y
Sergio Aguiñada

Este artículo presenta una breve evaluación del desempeño de la Administración Flores en el campo ambiental, tomando como criterios de referencia tres componentes de la gestión ambiental: el marco jurídico e institucional, el enfoque estratégico y de políticas y la participación pública.¹

1. El marco jurídico e institucional de la gestión ambiental

1.1. En los últimos años, la institucionalidad ambiental ha experimentado una serie de cambios en su estructura organizativa, dada la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado salvadoreño con la ratificación de los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AMUMAS) sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica, Lucha contra la Desertificación y la Sequía, entre otros.² Para el caso, con el fin de dar seguimiento al Convenio sobre Diversidad Biológica, las competencias del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) fueron rediseñadas en el ámbito de la regulación, ejecución y coordinación de las actividades de conservación y utiliza-

ción de los recursos de la biodiversidad; ello se logró con el traslado al MARN de tres oficinas que previamente operaban en el MAG (Oficina de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, Institutos de Meteorología e Hidrología).³

1.2. Otras “presiones”, sin duda inesperadas, como los estragos provocados por el huracán Mitch en 1998 y los terremotos en 2001 tuvieron como efecto acelerar la reorganización institucional del MARN; desde luego, este último incorpora el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) con el fin de fortalecer la capacidad del Estado en la prevención y monitoreo de los riesgos socio-ambientales, proporcionar servicios de información en geología e hidrología y estudios fluviales, sísmicos y vulcanológicos. Ahora bien, queda por ver si este nuevo bagaje institucional pueda ayudar al MARN a impulsar una visión más estratégica de la gestión ambiental y territorial, en la medida que logre producir información integrada sobre tendencias ambientales.⁴

1.3. El MAG y el Ministerio de Economía (MINEC) han adaptado su estructura institucional a la necesidad de dar

seguimiento a algunos AMUMAS y, en particular, a la Convención Marco sobre Cambio Climático y su Protocolo (conocido como Protocolo de Kioto); en la primera instancia se creó un Comité Técnico Nacional para tratar el tema de la mitigación del cambio climático y, en la segunda, se constituyó la dirección de Energía Eléctrica, cuyo mandato es promover las fuentes renovables de energía y su “adopción apropiada dentro de la expansión de la cobertura eléctrica en el país”.⁵

1.4. En el ámbito legal se han adoptado una serie de reglamentos especiales que permitan operativizar la ley del medio ambiente (aprobada en 1997), pues se aplican a la obtención de permisos ambientales para distintas actividades productivas, de infraestructura y proyectos. Con estos instrumentos el MARN debería haber incrementado en alguna medida su control en estas actividades desde el ángulo de sus posibles impactos sobre el medio ambiente.⁶

1.5. Si bien apuntan al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, los cambios o arreglos mencionados anteriormente se quedan cortos con la ausencia de una revisión completa de la legislación ambiental existente. Esta tarea queda pendiente para eliminar los traslapes, las incoherencias e incompatibilidades jurídicas existentes, lo cual redundaría en la dificultad de implementar dicha normativa. Por otra parte,

**Se dio un retroceso
en 1999 con la
adopción de una
reforma al artículo 263
del Código Penal, lo
cual conllevó a que el
proceso para combatir
el delito ambiental se
volviera más lento y
burocrático**

hace falta llenar los vacíos legales con una Ley de Ordenamiento Territorial, una Ley de Aguas reguladora de los diferentes usos del recurso hídrico y una Ley de Áreas Naturales, siendo esta última, en espera de ser aprobada por la Asamblea Legislativa desde el mes de noviembre 2003. Asimismo, es preciso normar una serie de “nuevos” aspectos ambientales como los

campos electromagnéticos, las ondas celulares y las emisiones ionizadas, a raíz del auge experimentado por las telecomunicaciones en el país.

1.6. En el ámbito penal, se dio un retroceso en 1999 con la adopción de una reforma al artículo 263 del Código Penal, lo cual conllevó a que el proceso para combatir el delito ambiental se volviera más lento y burocrático. Se redujo el margen de manobra de la Fiscalía General de la República, retrasando la acción penal hasta que haya sido agotada la fase administrativa (durante la cual el MARN determina si hay infracción y la sanción de acuerdo a la ley ambiental). Ahora bien, el problema radica en que el MARN no dispone de suficientes recursos humanos como para poder llevar el proceso administrativo con celeridad y eficiencia.⁷ En estas condiciones, la exigencia de haber agotado los procedimientos administrativos antes de iniciar un proceso penal limita las posibilidades de protección efectiva del medio ambiente. Por otra parte, el artículo 263 establece una “excusa

absolutoria”, según la cual, si una persona que ha cometido un delito ambiental voluntaria y oportunamente reparare el daño ocasionado, no incurrirá en pena alguna. Esto fomenta la impunidad y la irresponsabilidad, ya que, en la medida en que se tiene la oportunidad de librarse de la sanción, en definitiva no importa que haya cometido la infracción y tampoco el daño ambiental ocasionado. Lo anterior plantea la necesidad de derogar el artículo 263 del Código Penal en lo que corresponde a la excusa absolutoria, así como el artículo 263-A en su totalidad, permitiendo nuevamente el seguimiento paralelo de los procedimientos administrativos y penales.

1.7. El MARN cuenta con muy pocos recursos humanos y económicos. Para muestra un botón: el presupuesto asignado al ramo de medio ambiente ha venido oscilando entre el 0.13% y el 0.21% del Presupuesto Nacional durante el periodo 1999-2003.⁸ Con tan pocos recursos a su disposición, difícilmente esta cartera de Estado puede controlar de manera adecuada a los depredadores ambientales. El que haya disponibilidad de fondos internacionales para costear muchos de los proyectos y programas ambientales en el país no es una razón suficiente como para no empezar a dedicar más recursos internos hacia la cartera del medio ambiente. Paralelamente, deberá elevarse la transferencia de recursos del

Estado Central hacia los municipios para fines ambientales. Asimismo, y con el fin de lograr hacer un uso eficiente de los recursos financieros disponibles, los municipios deberán asociarse bajo el esquema de asociatividad propuesto en el Plan de Nación; ello permitiría realizar economías de escala con las inversiones en proyectos de saneamiento, recuperación y/o de sostenibilidad ambiental.

Se han realizado algunos esfuerzos para transitar de una política ambiental meramente sectorial hacia una política de gestión ambiental articulada a la política macroeconómica y demás políticas sectoriales, con la creación del SINAMA

2. El enfoque estratégico y de políticas en la gestión ambiental

2.1. Se han realizado algunos esfuerzos para transitar de una política ambiental meramente sectorial hacia una política de gestión ambiental articulada a la política macroeconómica y demás políticas sectoriales, con la creación del Sistema Nacional de Gestión del

Medio Ambiente (SINAMA) y de unidades ambientales en distintos ministerios (entre ellos, MINEC y MAG). Sin embargo, estas unidades ambientales no funcionan de manera adecuada, lo que se refleja en su incapacidad para supervisar, coordinar y dar seguimiento a la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, programas y proyectos dentro de sus respectivas instituciones.⁹ Es más, su autonomía es reducida dado que sus recursos financieros y técnicos están subordinados al presupuesto de los ministerios en que

operan. En cuanto al SINAMA, difícilmente puede dirigir y coordinar la gestión ambiental del Estado si las unidades ambientales no cumplen adecuadamente con sus funciones. Para gozar de mayor autonomía, las unidades ambientales deberían depender directamente del MARN, en cuanto a la asignación de sus recursos técnicos y financieros, lo cual redundaría en la necesidad de un mayor presupuesto para la cartera del medio ambiente.

2.2. El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS) no ha logrado cumplir con su rol de mantener la coherencia y consistencia de las políticas, programas y proyectos nacionales con la estrategia del desarrollo sostenible. Es necesario que el CNDS tenga un protagonismo mayor, que le permita desempeñar su rol de integrador y concertador de políticas nacionales. Para ello, sería necesario que el compromiso político con el desarrollo sostenible (incluyendo la gestión ambiental) se convierta en una prioridad dentro de la agenda política del gobierno central.

2.3. En los últimos años se han llevado a cabo varias iniciativas que apuntan hacia el ordenamiento y desarrollo territorial a pesar de la falta de una normativa en dicho ámbito. Entre tales iniciativas se destacan las siguientes¹⁰:

- Desde el Ejecutivo se ha venido impulsando

un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT); adicionalmente el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano ha realizado planes regionales de desarrollo territorial relacionados con la Cuenca del Río Suñío y la planicie del Valle de San Andrés.

- En el ámbito regional, se han desarrollado experiencias de gestión territorial rural con la formación de Mancomunidades de Municipios o Asociaciones Municipales y los Consejos Departamentales de Alcaldes, con el fin de enfrentar los problemas relacionados con el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la integración social; también se han impulsado procesos territoriales orientados a la formación de microregiones, los cuales buscan mejorar el manejo de los recursos naturales y los medios de vida rurales; entre dichos procesos se destacan la reconversión productiva y servicios ambientales en la zona cafetalera de Tacuba, el ordenamiento territorial en función de la protección del agua y el bosque en La Montaña, así como la gestión del riesgo ante inundaciones y reorganización productiva en el Bajo Lempa.
- En el ámbito local, se cuenta con varios procesos de planificación territorial participativa, en particular en

Hace falta una política macro que logre articular e integrar los procesos de gestión territorial a nivel regional y local a la dinámica del desarrollo nacional, así como respaldarlos con políticas públicas favorables

los municipios de Nejapa, Olocuilta, Zaragoza y Tecoluca.

- El Salvador, como los demás países de Centro América, es parte de una propuesta regional de ordenamiento territorial conocida como el Corredor Biológico Mesoamericano.

2.4. Sin embargo, el alcance de estos procesos territoriales se ha quedado limitado, pues hasta la fecha han faltado políticas estatales orientadas a fortalecerlos y consolidarlos.¹¹ Algunos retos pendientes para que estas distintas iniciativas se conviertan en una herramienta más eficiente de ordenamiento y desarrollo territorial son:

En primer lugar, el PNOTD cuyo contenido es muy técnico, debe ser llevado a consulta y debate a lo largo y ancho del país, para fines de retroalimentación y apropiación por parte de los diversos actores sociales (municipalidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil).

En segundo lugar, hace falta una política macro que logre articular e integrar los procesos de gestión territorial a nivel regional y local (mencionadas anteriormente) a la dinámica del desarrollo nacional, así como respaldarlos con políticas públicas favorables, por ejemplo en materia de inversiones. De lo contrario, dichos

Las iniciativas para superar los problemas ambientales que cuentan con amplio apoyo público tienden a ser menos costosas y más viables que las que vienen desde arriba. Se requiere de un “pacto social” para la gestión ambiental

procesos “corren el riesgo de ser sofocados”.¹²

Asimismo, la legitimidad de la propuesta del Corredor Biológico Mesoamericano dependerá mucho de que su contenido sea debatido y enriquecido por los diversos actores sociales, de la disponibilidad de los mismos a participar en la iniciativa y de las oportunidades de participación en la toma de decisión.

3. La participación pública en la gestión ambiental

3.1. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales sigue siendo permeado por un enfoque verticalista, pues, por lo general, la participación ciudadana en la discusión de las políticas ambientales está restringida a sectores profesionales y técnicos. No obstante lo anterior, se destacan los esfuerzos del MARN para descentralizar sus operaciones en el área del Golfo de Fonseca, en el marco de la Iniciativa PROGOLFO, con la creación de una oficina en la ciudad de La Unión. Proyectos como el Programa de Prevención y Mitigación de Desastres para el Bajo Lempa, la Conservación de Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca, entre otros, buscan promover “una mayor implicación de los actores territoriales en el abordaje de sus problemas ambientales y en la definición de estrategias de acción”.¹³

3.2. Sin duda, las iniciativas para superar los problemas ambientales que cuentan con amplio apoyo público tienden a ser menos costosas y más viables que las que vienen desde arriba. Por lo tanto, se requiere de un “pacto social” para la gestión ambiental que logre involucrar al Estado (a nivel central y local) con la sociedad civil y los sectores empresariales/productivos en la toma y ejecución de las decisiones. En esta perspectiva, se recomienda seguir con la descentralización de la estructura administrativa y funcionamiento del MARN, tal como se establece en el Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente.¹⁴

Notas

¹ Los demás componentes fundamentales de un sistema de gestión ambiental son: a) la información, participación social y rendición de cuentas; b) los mecanismos de evaluación de desempeño; c) el sistema de monitoreo, inspección y control; d) los principios y valores fundamentales; e) los recursos humanos, técnicos y financieros; y f) los instrumentos de gestión ambiental (normas, evaluación de impacto ambiental, etc.). Orozco, J., Hernández, G., 2003, *Medidas para mejorar el desempeño ambiental en Centro América considerando el CAFTA*, Documento inédito de investigación (CINPE-UNA, Costa Rica). Citando a SICA y CCAD, 2001, *El estado de la gestión de la calidad ambiental en Centro América, síntesis regional*.

- ² El Salvador ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en 1994, 1995 y 1997, respectivamente.
- ³ PNUD, 2003, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador*, p. 192.
- ⁴ Ibid., p.192-193.
- ⁵ Ibid., p. 192.
- ⁶ Estos reglamentos son los siguientes: Reglamento General de la ley del Medio Ambiente; Reglamento sobre el Control de Las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono; Reglamento Especial de Aguas Residuales; Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental; Reglamento, Especial en Materia de Sustancias; Residuos y Desechos Peligrosos; Reglamento Especial sobre Manejo Integral de Desechos Sólidos.
- ⁷ En lo general, el proceso administrativo lleva entre dos o tres años; cabe señalar que en el año 2000, para todo el territorio el MARN contaba solamente con 24 técnicos para elaborar los dictámenes administrativos, entre otras tareas. La Prensa Gráfica, art. *Destrucción del medio ambiente. Los intocables*, 27 de febrero de 2000, p.10C.
- ⁸ Ley de Presupuesto (años 1999-2003), Diario Oficial.
- ⁹ Por ejemplo, la Unidad Ambiental del MAG enfrenta problemas como la escasez de recursos humanos (incorpora solamente tres personas), el recargo de trabajo con tareas propias del ministerio y la falta de trabajo interdisciplinario. Otra debilidad sería radica en que el MARN “no ha dado lineamientos claros a esta unidad, con lo que no se ha coordinado adecuadamente.” Orozco y Hernández, Op. Cit., p. 75.
- ¹⁰ PNUD, Op. Cit., p. 185-187, 199.
- ¹¹ Ibid., p.199.
- ¹² Ibid., p.187.
- ¹³ Ibid., p.195.
- ¹⁴ Según esta normativa, el MARN deberá contar con una Oficina central (ubicada en la Región Metropolitana de San Salvador) y oficinas regionales. Estas últimas podrían ser distribuidas en las 5 regiones previstas en el Plan de Nación: Oriente, Para Central, Norte, Central y Occidente).