

Hacia una Gestión Ambiental Estratégica en El Salvador

Herman Rosa
Nelson Cuéllar

El contexto para la gestión ambiental en El Salvador cambió durante los últimos años. Los problemas ambientales son ahora más severos que en el pasado, debido a los cambios ocurridos en el patrón de asentamiento de la población sobre el territorio y a los cambios significativos en el funcionamiento de la economía. En la postguerra, los problemas ambientales se han convertido en una nueva fuente de conflicto social y político. Estos factores inciden en el cambio institucional para la gestión ambiental. Después del colapso institucional durante los años de guerra, el proceso de reconstrucción institucional es inherentemente contradictorio, como lo son los cambios en el Estado derivados de procesos simultáneos de reforma económica y reforma política, los cuales se han desarrollado por carriles separados.

Viendo hacia delante, dos retos emergen claramente: (i) avanzar hacia un esquema de gestión ambiental estratégica que incorpore verdaderamente criterios sociales y ambientales en las políticas sectoriales y macroeconómicas; y (ii) desarrollar un marco institucional para la gestión ambiental que logre involucrar al Estado al nivel central y local, con la sociedad civil y los sectores empresariales.

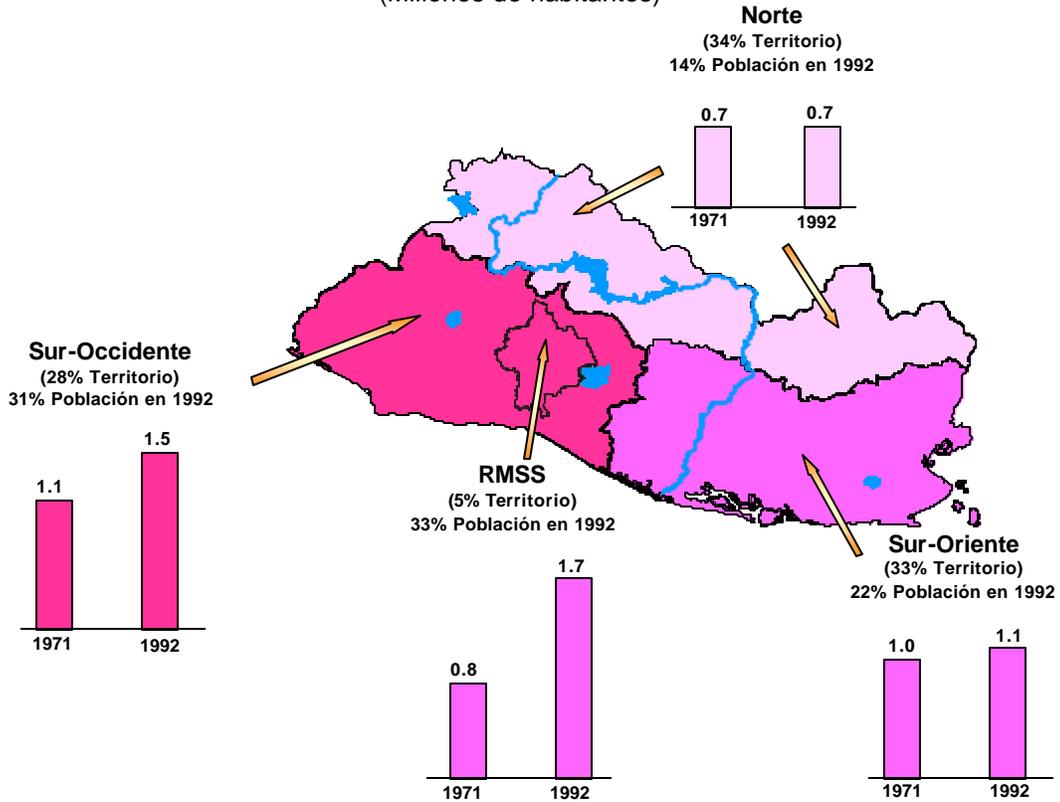
Cambio socioeconómico y dinámica ambiental

Las transformaciones en la demografía y economía de El Salvador durante las últimas dos décadas, así como la evolución de la pobreza, han generado una dinámica ambiental con impactos más severos que en el pasado.

En materia de población, ocurrieron cambios significativos a partir de los años ochenta. Por un lado, se desaceleró el crecimiento demográfico, a raíz de la fuerte emigración y el descenso en las tasas de fecundidad;¹ y por otro, se modificó radicalmente el patrón de asentamiento humano en el territorio a raíz de los desplazamientos internos de población (Ver mapa). Actualmente, la población de El Salvador es predominantemente urbana – el censo de 1992 mostró que la mitad de la población ya era urbana – concentrada sobre todo en la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS) y en el tercio sur-occidental del país dentro del cual se encuentra dicha región.

¹ La tasa de crecimiento de la población alcanzó su nivel más alto entre 1961-1971 (3.5%). De haberse mantenido esa tasa, para 1992 la población del país habría alcanzado 7.4 millones de habitantes en vez de los 5.0 millones que arrojó el último censo de población realizado en ese año.

Mapa
El Salvador: Distribución de población por grandes regiones, 1971 y 1992
 (Millones de habitantes)

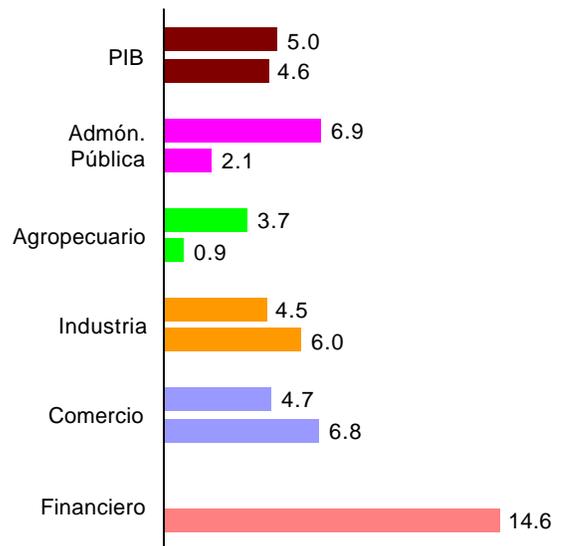


Fuente: PRISMA basado en censos de población

El patrón de crecimiento de la economía también cambió radicalmente. El agro, que en el pasado representaba la columna vertebral de la economía, se encuentra postrado en una profunda crisis, tiene un reducido aporte al crecimiento global de la economía, y se encuentra marginado de las decisiones fundamentales de política económica.

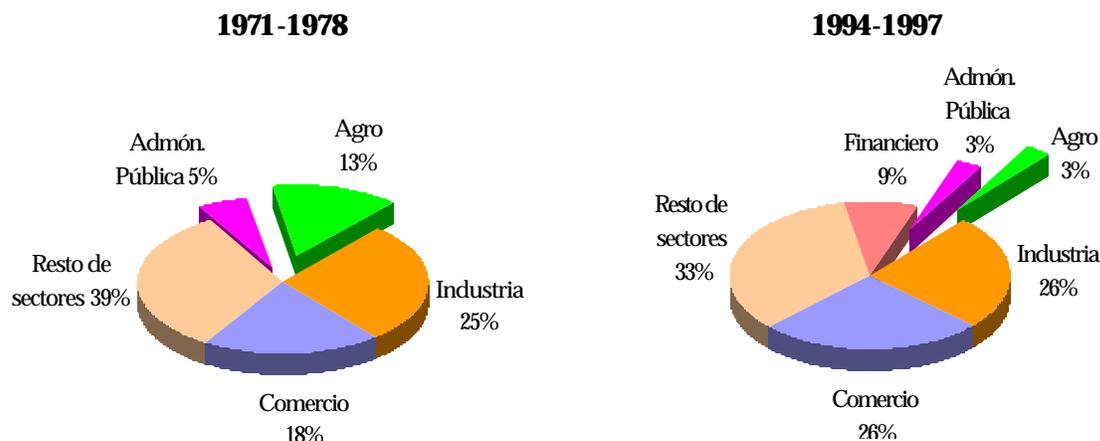
Ello contrasta con el peso de los sectores más dinámicos y que más aportan al crecimiento: industria, comercio, servicios y el sector financiero, que fundamentalmente se desarrollan en zonas urbanas (Ver gráficos 1 y 2).

Gráfico 1
El Salvador:
Crecimiento sectorial, 1971-78 y 1993-97
 (Porcentajes)



Fuente: PRISMA basado en datos del Banco Central

Gráfico 2
El Salvador: Comparación del aporte sectorial al crecimiento del PIB
 (1971-78 y 1994-97)



Fuente: PRISMA basado en datos del Banco Central.

Este patrón de crecimiento guarda relación directa con la dinámica reciente de la pobreza en el país. Por un lado, ante las mayores oportunidades de ingreso en las ciudades, la pobreza urbana tiende a disminuir, pero por el contrario, la crisis del agro ha redundado en un colapso de los medios de vida de la población rural y en una persistencia de elevados niveles de pobreza.²

Como resultado de ese patrón de crecimiento y esa dinámica de la pobreza, se refuerza la tendencia a migrar hacia las zonas urbanas, reforzando la concentración de la población en el territorio, tal como apuntamos antes. Si bien esas tendencias en teoría pueden tener beneficios importantes -los empleos urbanos pueden tener una mayor productividad y la concentración de la población puede generar economías de aglomeración y economías de escala en la provisión de servicios- la forma como se ha venido dando la urba-

nización y concentración de población y actividades económica dinámicas en el territorio está teniendo impactos ambientales considerables.

La problemática actual del agua refleja claramente esa situación. Como resultado de los procesos de urbanización, ha aumentado considerablemente la demanda de agua, al mismo tiempo que se agudiza la escasez de este recurso. La menor disponibilidad de agua guarda relación con los procesos de urbanización, en la medida que coinciden con las principales áreas de recarga de agua subterránea.

En este sentido, las alternativas para la provisión de agua en el país, cada vez más están dependiendo de zonas de flujo superficial, localizadas principalmente al norte del país, que a su vez coinciden con zonas de laderas, donde se concentra la población rural pobre.³ Sin embargo, por los procesos de deforestación y degrada-

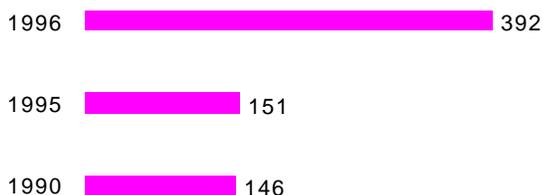
² Según las encuestas de hogares, entre 1991 y 1996, la pobreza urbana pasó del 54% al 43%, mientras que la pobreza rural pasó de 66% al 64%.

³ Entre 1994 y 1998 ANDA casi triplicó el bombeo de agua extraída del río Lempa, pasando de 1.5 m³/seg. a 4.2 m³/seg.

ción del suelo, productos a su vez de las prácticas de sobrevivencia de esa población rural pobre, estas zonas de laderas han perdido capacidad de regular los flujos superficiales del agua. La disponibilidad de agua también se ve afectada negativamente por la creciente contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, debido a los desordenados procesos de urbanización, la ausencia de un control efectivo de los desechos industriales y agroindustriales y la ausencia de sistemas municipales apropiados para la eliminación y tratamiento de desechos. La contaminación de las aguas superficiales está afectando ecosistemas costeros, que a su vez están amenazados por los procesos de urbanización de esas zonas.

Un problema ambiental reciente, que guarda también relación con la dinámica de la Región Metropolitana de San Salvador, es la contaminación del aire. Este fenómeno, que se vincula tanto al crecimiento urbano, refleja el crecimiento explosivo del parque vehicular, sobre todo de vehículos usados, por la reducción de aranceles a la importación y el colapso del sistema de transporte público en la región metropolitana (Ver gráfico 3).

Gráfico 3
El Salvador: Crecimiento del parque vehicular
(Miles de vehículos)



Fuente: PRISMA basado en AID (1995) y PRO-ECO/FUSADES (1997)

Los conflictos ambientales

Con esa dinámica ambiental, en El Salvador de la post-guerra, el acceso al agua se ha perfilado como una fuente de conflicto social, transparentando los problemas de disponibilidad, abastecimiento y contaminación del recurso. Pero muy asociados a estos conflictos, está emergiendo de manera creciente otro conjunto de conflictos en torno al uso del suelo y a la deforestación urbana.

Los conflictos por abastecimiento y calidad del agua ya no sólo se dan entre comunidades, sino también entre empresas constructoras privadas y la empresa estatal de abastecimiento de agua (ANDA). Las polémicas por el autoabastecimiento de agua en algunos asentamientos urbanos, han producido serios problemas, tanto por la deficiencia en el abastecimiento como por la contaminación del agua. Muy vinculados a los problemas de agua, aire y microclima, están los conflictos surgidos alrededor del tema de los cambios en el uso del suelo originados por el avance de la urbanización en la RMSS (Gómez, 1997).

Para el caso de la Región Metropolitana de San Salvador, los conflictos en torno al destino final de los desechos sólidos han adquirido una relevancia que incluso llegó a ser tema de campaña política en las elecciones municipales de 1997.

En torno al tema de los desechos sólidos, desde 1997 se observó una fuerte oposición a la construcción de un nuevo relleno sanitario de la zona metropolitana. Unido

a las restricciones físicas y de disponibilidad de terrenos adecuados, este conflicto también reflejó el agotamiento de las modalidades de solución carentes de mecanismos de consulta y participación ciudadana. Sin embargo, el conflicto derivó en un importante proceso de debate y opinión pública, en el que sobresalió el escaso conocimiento técnico sobre la disposición final de los desechos sólidos, la ausencia de coordinación institucional entre municipalidades y entidades gubernamentales como el Ministerio de Salud Pública.

Otro tipo de conflicto social es el referido al manejo y disposición de desechos tóxicos. El caso más reciente se relaciona con la disposición ilegal del agroquímico Dimetoato, por parte de una empresa almacenadora que lo había tenido en su poder durante unos 15 años, cuando todavía se cultivaba algodón. Inicialmente, la empresa transportó 15 barriles de dicha sustancia para enterrarlo en una zona rural. Rápidamente hubo una movilización ciudadana de protesta y un juez ordenó su traslado a otro punto del país, pero ello suscitó nuevas protestas.⁴ El caso que todavía no está resuelto, ha evidenciado la descoordinación institucional, los traslapes de jurisdicción, y en un sentido más general, las debilidades del actual esquema de gestión ambiental.⁵

⁴ Este caso surgió a luz pública hace pocos meses, debido al transporte de dicha sustancia, primero desde Soyapango (San Salvador) hasta la zona de Suchitoto y luego al Cantón Cuisnahüat. Ante los efectos en la salud de varios pobladores, hubo una movilización ciudadana señalando el inminente peligro de la sustancia.

⁵ Parte de la dimensión institucional de este conflicto se reflejó cuando se delegó en el Ministerio de Salud el traslado de dicha sustancia, contradiciendo la recién aprobada Ley del Medio Ambiente, según la cual, el Ministerio de Medio Ambiente es el facultado y responsable de coordinar el

Transformación político-institucional y gestión ambiental

El paisaje político-institucional que incide en el desarrollo de las capacidades y posibilidades de la gestión ambiental de El Salvador cambió sustancialmente desde los años setenta. Varios procesos se han entrelazado para producir estos cambios. En un primer momento, durante los años de guerra civil de los ochenta, el hecho más notable es el del colapso institucional en las áreas más ligadas a la gestión ambiental, y la gestión del desarrollo en general, como resultado de la reasignación del gasto público y el debilitamiento generalizado del aparato estatal en aquellas áreas no ligadas al esfuerzo militar.

En un segundo momento, durante los años noventa, se entrecruzan el proceso de reforma económica (programas de estabilización y ajuste estructural en su expresión de política económica), con el proceso de reforma política que comienza a consolidarse a partir de los Acuerdos de Paz de Enero de 1992 y los procesos electorales de 1994 y 1997. Ambos procesos propician cambios institucionales importantes a nivel del Estado que tienen incidencia en la gestión ambiental.

Pero además de los cambios en la esfera estatal, se tienen otros desarrollos que también han modificado el contexto para la gestión ambiental en el país. Al respecto, se puede mencionar el creciente prota-

transporte de cualquier sustancia peligrosa. Por otra parte, existe una solicitud de apoyo técnico del Gobierno salvadoreño a la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos para tomar muestras y recomendar la disposición final de esta sustancia.

gonismo de las organizaciones de la sociedad civil en torno al tema ambiental, el papel mucho más activo de los medios de comunicación alrededor de los problemas ambientales y los cambios en los agentes económicos, producto de las reformas que se han ensayado en el país desde los ochenta y del cambio en el funcionamiento de la economía.

Expansión y colapso institucional en los setenta y ochenta

Los años setenta fueron años de gasto expansivo por parte del Estado salvadoreño. Con presupuestos crecientes, las diversas instancias del aparato estatal se expandieron en estos años. Este crecimiento también se dio en la esfera relacionada con los recursos naturales y un proceso similar se experimentó en el área de gestión del desarrollo urbano. En los ochenta esa capacidad institucional colapsó, por los recorres generalizados en el gasto público y su reasignación hacia los rubros de defensa y seguridad pública.

De esa manera, la importante capacidad inicial de monitoreo e investigación en la esfera de los recursos naturales que se había desarrollado en los setenta, colapsó en los ochenta. Asimismo, el gasto público relacionado con el desarrollo urbano también se vio fuertemente reducido. Aunque dichas capacidades institucionales se desarrollaron en los setenta con enfoques que resultan bastante limitados en la actualidad (visión tradicional de los “recursos naturales”,⁶ por un lado, y de cons-

trucción de una “ciudad ideal” al margen de los procesos reales que determinan el desarrollo urbano, por el otro), el debilitamiento de esas limitadas capacidades, no se ha visto acompañada de un proceso efectivo de construcción de una capacidad de gestión ambiental con un marco más amplio que entiende lo ambiental como un problema más global, por encima de lo sectorial y vinculado estrechamente con los procesos económicos y sociales. En realidad, lo que se ha tenido es un desarrollo institucional un tanto contradictorio que ha estado empujado por el doble proceso de reforma económica y política en que se ha visto envuelto el país en los años noventa.

Impacto de la reforma económica

En los noventa, se ha intentado construir cierta capacidad de gestión ambiental en el ejecutivo, pero dicho esfuerzo ha avanzado lenta y tortuosamente. El proceso arranca con la creación de la Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente (SEMA) en 1991 al amparo de una iniciativa regional de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Si bien SEMA logró movilizar financiamiento externo relacionado con intereses ambientales, su papel no trascendió más allá de eso. Al instaurarse un nuevo gobierno en 1994, se reorganizó completamente la institución, perdiéndose gran parte del cuerpo profesional que estuvo trabajando en los años anteriores.

⁶ Esta visión tradicional percibe los recursos naturales desde una perspectiva disciplinaria, en el sentido de que cada

recurso es visto por separado sin considerar las interacciones que le son inherentes (suelo, agua, clima, biodiversidad y otros), ni su relación con los procesos económicos y sociales.

Es hasta en Junio de 1997 que se comienza a consolidar una nueva institucionalidad en el ejecutivo, al comenzar a funcionar el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) que absorbió a la mayor parte del personal de SEMA.

Si bien la creación del MARN representó un paso importante, nació con un pequeño presupuesto, lo que ha limitado su desarrollo. Más allá de las limitaciones presupuestarias, persiste en el país un problema de conflicto de visiones, que se refleja en la dificultad de hacer el tránsito de una visión sectorial de manejo de recursos naturales a una visión más compleja e integral de la problemática ambiental. Esto también se relaciona con la misma propuesta de reforma económica global emprendida en los años noventa con apoyo de las agencias internacionales (especialmente del Banco Mundial), en el sentido de que la misma no logró incorporar la preocupación ambiental como un aspecto central a considerar en la reforma económica global, incluida la reforma del Estado que le servía de complemento.

De hecho, el primer préstamo de ajuste estructural (SAL I) del Banco Mundial (aprobado en Febrero de 1991) ni siquiera mencionaba la problemática ambiental y es tan solo en la estrategia de asistencia (CAS) del Banco Mundial para El Salvador aprobada en Septiembre de 1993, junto con el segundo préstamo de ajuste estructural (SAL II), que el Banco Mundial introduce como objetivo "el fortalecimiento de la gestión ambiental y de los recursos naturales" (World Bank, CAS 1997). Sin embargo, como el mismo Banco reco-

noció en su siguiente CAS (aprobado en Febrero de 1997) hubo poco avance en dicho objetivo. A pesar de lo anterior, el Banco Mundial no se asigna un papel significativo en torno a dicha problemática. Por el contrario, planteaba que el BID y USAID continuarían liderando los aspectos institucionales y de políticas en el tema ambiental y que su propio esfuerzo se concentraría en la titulación de tierras, construcción de consenso en materia ambiental y el manejo de los recursos naturales a nivel de finca (Ibid).

El problema con este enfoque es que además de evadir el problema, ha dificultado la integración de la gestión ambiental dentro de la lógica global de las reformas económicas que se han impulsado bajo los últimos dos gobiernos, que han contado con un fuerte apoyo del Banco Mundial. De esa manera, la reforma económica apoyada por el Banco, en la práctica - por omisión - ha dificultado el proceso de reconstrucción institucional en materia de gestión ambiental y sobre todo ha dificultado la incorporación de este criterio en la definición de las políticas económicas.

Impacto de la reforma política

La reforma política, que comenzó a consolidarse a partir de los Acuerdos de Paz de 1992, está posibilitando la construcción de un Estado más democrático, el despliegue paulatino de un esquema de pesos y contrapesos donde ninguna fuerza política tiene el control absoluto del Estado, y el desarrollo de un espacio de actuación más amplio de los gobiernos locales. Mientras que la reforma económica ha tenido un

resultado neto poco positivo en materia de gestión ambiental, la reforma política ha permitido elevar la prioridad del tema y ha generado una participación más activa de instancias estatales que no forman parte del ejecutivo.

Esto último se vincula a la necesidad de responder a la creciente conflictividad social asociada a problemas ambientales y la misma debilidad y pasividad del Ejecutivo. No obstante, este proceso tiene fuertes limitaciones, porque por su propia lógica institucional, las otras instancias estatales no pueden llenar el vacío dejado por el Ejecutivo, aunque ello está posibilitando un mayor despliegue de esfuerzos en el ámbito de los gobiernos locales.

Por ejemplo, la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa (creada en la legislatura del período 1991-1994) en ese período y en el siguiente (1994-1997) se vio abrumada por numerosas denuncias y solicitudes de intervención de diversos sectores de la ciudadanía sobre conflictos de interés relacionados con el ambiente.

Dicha Comisión, en consecuencia, se vio en la necesidad de hacer desde investigación de campo hasta mediación en los conflictos ambientales, pero en esos dos períodos no logró avanzar en su papel básico de legislar. Es recién en el período legislativo actual (1997-1999), que se logró decretar la Ley del Medio Ambiente luego de que se elevara el peso del tema ambiental a nivel del ejecutivo, con la creación a mediados de 1997 del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales y una

mayoría opositora en la Asamblea Legislativa.

El vacío del ejecutivo en materia de gestión ambiental también se aprecia en la actuación del Departamento para la Defensa del Medio Ambiente de la Fiscalía General de la República. Este departamento comenzó a funcionar en Marzo de 1992 y durante 1997, como respuesta a diversas denuncias ciudadanas y apoyándose en la División Ambiental de la Policía Nacional Civil (creada en 1994), paralizó por la vía legal diversos proyectos de urbanización debido a sus impactos ambientales.

Aunque la reacción inicial de la Cámara de la Construcción a la actuación de la Fiscalía fue de rechazo, posteriormente sus presiones se dirigieron hacia el ejecutivo, demandando un rol de liderazgo en establecer claramente las reglas y las restricciones para el desarrollo de su actividad.

Como resultado se abrieron espacios de discusión entre sectores empresariales, los gobiernos locales de la Región Metropolitana y las instancias del gobierno central a cargo del desarrollo urbano. Ello ha permitido introducir los criterios ambientales en el debate y en la discusión sobre instrumentos para la gestión de la tierra urbana y peri-urbana.

La creación a raíz de los Acuerdos de Paz de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y particularmente de su Procuraduría Adjunta para el Medio Ambiente representó también un desarrollo institucional interesante a nivel del Es-

tado, fuera del Ejecutivo, aunque su impacto hasta la fecha resulta sumamente limitado, en parte por las mismas restricciones presupuestarias a la que se ha visto sometida por parte del ejecutivo.

Pero quizá uno de los desarrollos institucionales más importantes tiene que ver con los gobiernos locales, sobre todo a raíz de las elecciones de Marzo de 1997, en las que se hizo evidente que la atención a los problemas ambientales y los problemas asociados, tiende a ser un criterio cada vez más importante para evaluar el desempeño de las autoridades municipales por parte de los votantes.

Aunque los gobiernos locales, en su gran mayoría, adolecen de una enorme debilidad institucional, por la misma naturaleza de la agenda municipal, hay un mayor interés y preocupación por el tema de la gestión ambiental, lo que de nuevo se refuerza por el vacío de dirección, gestión y operatividad a nivel del Ejecutivo.

La Ley del Medio Ambiente

La aprobación de la Ley del Medio Ambiente en Marzo de 1998, fue el resultado de un largo y complejo proceso de formulación y discusión que duró unos cinco años. Aunque el impulso inicial para la formulación de la Ley del Medio Ambiente provino de organismos externos, rápidamente pasó a una dinámica interna de debate, propuestas y contrapropuestas entre organizaciones no gubernamentales, gremiales del sector privado, la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Asam-

blea Legislativa e instituciones gubernamentales.

En términos de su contenido, la Ley también refleja la falta de un acuerdo y consenso básico sobre cómo enfrentar la problemática ambiental en el país.

Mientras algunas organizaciones ambientalistas presionaron por una Ley basada en sanciones ante infracciones ambientales y mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de relevancia ambiental, las cámaras empresariales - muy a tono con las preferencias del ejecutivo - demandaba la incorporación de instrumentos de mercado, sobre todo de aquellos que no impusieran costos adicionales, como base para la gestión ambiental. Al final, el debate fue reduciéndose al régimen de sanciones y a los procedimientos judiciales y administrativos. En parte, este es el resultado de la debilidad institucional que proyecta el ejecutivo, que a su vez se vincula con las restricciones presupuestarias en el área ambiental. Ante los crecientes conflictos ambientales, hay una tendencia basada en el sistema judicial, que en cambio sí se ha venido fortaleciendo en los últimos años.

No obstante, la Ley del Medio Ambiente, tal como fue aprobada, abre un espacio para avanzar sustancialmente en la construcción de un sistema de gestión ambiental estratégica, en donde los diversos tipos de instrumentos - como los de mercado, los esquemas regulatorios y los mecanismos de participación ciudadana - sean concebidos como instrumentos necesarios y complementarios (Ver recuadro).

Recuadro: Artículos de la Ley del Medio Ambiente que posibilitarían avanzar hacia la Gestión Ambiental Estratégica

Evaluación ambiental estratégica (art. 17): Las políticas, planes y programas de la administración pública, deberán ser evaluados en sus efectos ambientales, seleccionando la alternativa de menor impacto negativo, así como a un análisis de consistencia con la Política Nacional del Medio Ambiente. Cada ente o institución hará sus propias evaluaciones ambientales estratégicas. El Ministerio emitirá las directrices para las evaluaciones, aprobará y supervisará el cumplimiento de las recomendaciones.

Incorporación de los recursos naturales en las cuentas nacionales (art. 61): Corresponderá a los Ministerios de Hacienda, Economía y el Banco Central de Reserva en coordinación con el de Medio Ambiente y Recursos Naturales asignar a los recursos naturales una valoración económica e incorporarlos en las cuentas nacionales.

Incentivos y desincentivos ambientales (art. 32): El Ministerio, conjuntamente con el Ministerio de Economía y el de Hacienda, previa consulta con el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, elaborará programas de incentivos y desincentivos ambientales para facilitar la reconversión de procesos y actividades contaminantes, o que hagan uso excesivo o ineficiente de los recursos naturales. Estos programas se incluirán, además en las leyes que contengan beneficios fiscales para quienes realicen procesos, actividades, proyectos o productos ambientalmente sanos o apoyen la conservación de los recursos naturales. El Banco Multisectorial de Inversiones establecerá líneas de crédito para que el sistema financiero apoye a la pequeña, mediana y microempresa, a fin de que puedan oportunamente adaptarse a las disposiciones de la presente ley.

Participación de la población en la gestión ambiental (art. 8): Las Instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente previamente a la aprobación de sus políticas, planes y programas, consultarán para su gestión ambiental, con las organizaciones de participación en el ámbito regional, departamental y local.

Derecho de la población a ser informada sobre la gestión ambiental (art. 9): Los habitantes tienen derecho a ser informados, de forma oportuna, clara y suficiente, en un plazo que no exceda de quince días hábiles sobre las políticas, planes y programas ambientales relacionados con la salud y calidad de vida de la población, especialmente para: a) Participar en las consultas previas a la definición y aprobación de la política ambiental, en las formas y mecanismos establecidos en la presente ley y sus reglamentos; b) Participar en las consultas, por los canales que establezca la ley, cuando dentro de su Municipio se vayan a otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales; c) Colaborar con las Instituciones Especializadas del Estado en la fiscalización y vigilancia para la protección del medio ambiente; y d) Informarse y participar en las consultas sobre las actividades, obras o proyectos, que puedan afectarla o requieran Permiso Ambiental. El Ministerio establecerá lineamientos para la utilización de mecanismos de consultas públicas con relación a la gestión ambiental. Fomentará la participación de organismos no gubernamentales ambientalistas, de organismos empresariales y el sector académico.

Fuente: Ley del Medio Ambiente (1998).

La necesidad de avanzar hacia una Gestión Ambiental Estratégica

Más allá del problema de los instrumentos de gestión, dada la dinámica de la degradación ambiental en El Salvador, es fundamental lograr un giro hacia una gestión ambiental estratégica que logre incidir en los factores determinantes de la degradación ambiental. A la fecha, la forma en que se ha concebido y operativizado la gestión

ambiental ha demostrado tener un alcance limitado. En la concepción sectorial de la gestión ambiental aplicada en el país, ha prevalecido una marcada ausencia de vinculaciones críticas con el resto de políticas.⁷

⁷ Una primera aproximación que busca compatibilizar las distintas políticas bajo el enfoque de la gestión ambiental estratégica, es la identificación de impactos ambientales derivados de las mismas. Aquí, los instrumentos y metodologías de evaluación de impacto ambiental tienen un potencial que va mucho más allá de los alcances tradicionales de aplicación de este instrumento a obras y proyectos.

Esto contrasta con la necesidad de articular un esquema de gestión ambiental mucho más integral, en donde las políticas en general deberían tener ejes de articulación y armonización que además de contribuir a evitar impactos ambientales negativos, propicien y refuercen una dinámica de reversión de la degradación ambiental.⁸

La necesidad de identificar esas vinculaciones es determinante para el logro de los objetivos de una gestión ambiental estratégica. No avanzar en esta dirección significa impulsar el diseño de un esquema de gestión ambiental en un contexto, en donde el resto de políticas es totalmente adverso para avanzar en detener y revertir la tendencia de la degradación ambiental.

Por esta razón, una lectura más adecuada de los procesos de degradación ambiental debe estar orientada a identificar y entender en su justa dimensión las vinculaciones existentes entre la situación de los recursos naturales, el proceso de crecimiento económico, la dinámica poblacional y los patrones determinantes del uso del suelo.

La gestión ambiental estratégica exige incorporar plenamente las dimensiones sociales y ambientales en la definición de las

políticas macro y sectoriales. Un aspecto de la Ley de Medio Ambiente que permite iniciar el camino hacia ese tipo de gestión - y que ha pasado bastante desapercibido - se desarrolla en el artículo 7 que se refiere a la "Evaluación Ambiental Estratégica" y que establece que "las políticas, planes y programas de la administración pública deberán ser evaluados en sus efectos ambientales". El cumplimiento de ese artículo permitiría, en teoría, comenzar a articular la política ambiental con las otras políticas. Al final, una gestión ambiental estratégica, debería redundar en:

- La incorporación plena de criterios ambientales y sociales en la gestión en áreas clave como recursos hídricos, energía y transporte;
- Políticas orientadas a la reconversión productiva en el sector industrial, agroindustrial, y agropecuario, bajo criterios ambientales, económicos y sociales;
- Introducción de la dimensión social-ambiental en la definición de la política fiscal y las políticas macroeconómicas, una cuestión vital dado el gran impacto de esas políticas;
- Una visión de ordenamiento territorial que logre, por un lado, preservar y aumentar las capacidades de provisión de servicios ambientales del territorio, y, por otro, darle viabilidad económica y social a las regiones hoy marginadas, de modo que se logre disminuir los desequilibrios territoriales que están en la base de la dinámica de degradación actual.

⁸ La disponibilidad y calidad de recursos naturales tan básicos como el aire, el agua y el suelo, reflejan el impacto del patrón de desarrollo de sectores como la industria, el transporte y la agricultura, y por supuesto de las políticas respectivas a dichos sectores. Sin embargo, tal como se ha desarrollado hasta hoy, la política ambiental por sí misma no es capaz de influenciar la gestión del resto de sectores. Esto resalta la necesidad de identificar criterios que permitan incorporar la dimensión ambiental en el resto de sectores y en el resto de políticas. En estos términos, también es necesario identificar el rol estratégico de los sectores (y políticas) en frenar o revertir la degradación ambiental.

Recursos hídricos

La situación de los recursos hídricos resume la mayoría de los problemas ambientales de El Salvador. Un enfoque de manejo integrado podría considerar que por el lado de la oferta, el problema del agua está íntimamente asociado al esquema de gestión y uso de la tierra, donde además de la apertura de tierras para el desarrollo urbano y agropecuario, se requiere proteger acuíferos, revegetar zonas de laderas - que es donde se encuentra concentrada la pobreza - y esquemas de transferencia de recursos para los pobres en esas zonas, de tal manera que las prácticas de conservación sean permanentes.

En el caso de la contaminación del agua, el problema debe enfrentarse reduciendo las fuentes de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, lo cual implica avanzar sustancialmente en la reconversión hacia procesos de producción limpios incorporando sistemas de gestión ambiental en el ámbito de las industrias y aplicando instrumentos económicos que incentiven la reconversión. Asimismo, debe hacerse un esfuerzo por reducir la contaminación derivada de los desechos domésticos.

Sector energético

En la gestión del sector energético, es clave considerar dos puntos fundamentales: la producción y consumo de leña; y la generación de electricidad. La leña es la principal fuente energética para la mayoría de la población, sobre todo rural, y con el colapso de sus medios de vida, la ex-

tracción y venta de leña se ha convertido en una importante fuente de ingresos para la población rural pobre, pero también en una fuente importante de deforestación.

El actual enfoque de la política energética está orientándose a la generación basada en fuentes renovables, fundamentalmente hidroeléctricas y geotérmicas. En un esquema de sostenibilidad, más allá del sector energético, este enfoque abre la posibilidad para incorporar criterios ambientales y sociales, que contribuyan a sentar las bases para una gestión integrada de cuencas, y que dimensionen el potencial de producción-conservación de la población rural pobre asentada en dichas cuencas. El aprovechamiento de las fuentes renovables para la generación eléctrica tiene el potencial de ser ambientalmente más amigable y socialmente más inclusivo, por ejemplo, incorporando a los pequeños productores en la protección y manejo sostenible de las cuencas productoras de agua para la generación hidroeléctrica.

Por otra parte, existe un gran margen para fomentar procesos y tecnologías de eficiencia energética (oferta y demanda); desplazando el uso de combustibles fósiles hacia fuentes de generación más limpia, como la energía solar y la eólica.

Industria y agroindustria

El Salvador apenas está tratando de introducir criterios y estándares ambientales en los sectores industrial y agroindustrial. Sin embargo, estos sectores que ya se sienten amenazados por el proceso de liberalización económica y la globalización,

asumen por lo general una posición extremadamente defensiva con relación a los criterios y estándares ambientales.

Una estrategia gradual, pero a la vez agresiva, que conduzca a la introducción de verdaderos Sistemas de Gestión Ambiental incorporando estándares derivados de las Normas ISO 14000 en las empresas industriales y agroindustriales, facilita avanzar en el logro de los objetivos de competitividad y desarrollo de dichos sectores, así como en la reconversión hacia procesos de producción y uso de tecnologías ambientalmente más limpias, con impactos directos sobre la calidad del aire, del agua, del tipo de desechos que se generan en los procesos productivos y también en las condiciones de competitividad de las empresas.

Sector agropecuario

El agro salvadoreño, que hasta años recientes había sido la columna vertebral de la economía salvadoreña, en la actualidad enfrenta una profunda crisis. El actual patrón de crecimiento económico refleja un sesgo antiagrícola y las propuestas para revertir la crisis del agro escasamente trascienden la discusión sectorial. Las distintas propuestas oficiales de reactivación del agro, han adolecido de una estrategia de inclusión de los pobres rurales, más bien, el alivio de la pobreza es abordado como parte de los objetivos de la política social y no de la política económica, en donde la política sectorial del agro tiene un enorme potencial de incidencia.

La introducción de criterios ambientales en una política de transformación y reac-

tivación agro, perfectamente puede incluir la producción de servicios ambientales fundamentales para el país, como un aspecto estratégico de todo el sector, contribuyendo así a revertir el desbalance en las relaciones del sector agropecuario con el resto de sectores de la economía, y contribuir además a reducir la pobreza que se concentra en las zonas rurales.

Sector transporte

Este sector se ha convertido en una fuente de problemas sobre todo en la Región Metropolitana de San Salvador, a raíz de la concentración de población en esta zona; el crecimiento desordenado de la mancha urbana; y más recientemente, la expansión del parque vehicular.⁹ Frente a esta situación, las respuestas de política han sido extremadamente tradicionales: expansión de la red vial y construcción de vías alternas tipo by-pass. Este esquema conduce sin embargo a un callejón sin salida, pues el crecimiento del parque vehicular requerirá cada vez más, de mayores inversiones en infraestructura vial, sobre todo en la Región Metropolitana, reduciendo las inversiones en el resto del país. La introducción de criterios ambientales y sociales, exige por el contrario, lograr desarrollar un eficaz sistema de transporte público masivo e instrumentos orientados a reducir el número de vehículos en circulación.

Ordenamiento territorial y desarrollo urbano

⁹ A nivel nacional el parque vehicular aumentó de 150,000 vehículos en 1990 a cerca de 400,000, en 1996. La mayor parte de estos vehículos circulan en la Región Metropolitana.

Con la transformación reciente de la economía y los patrones de asentamiento humano asociados a ésta, los desequilibrios territoriales adquieren una nueva connotación, por la centralidad desmedida que asume la Región Metropolitana de San Salvador y los procesos de degradación ambiental asociados a dicha dinámica. En ese sentido, se requiere una visión que permita una gestión estratégica de la tierra en el ámbito nacional con criterios ambientales, sociales y económicos.

Para ello, es crucial avanzar hacia un ordenamiento territorial-ambiental del país, tal como se propone en un documento reciente (Mesa especializada sobre Desarrollo y Medio Ambiente, 1998):

- Ordenando el propio desarrollo al interior de la RMSS, a fin de reducir su carga contaminante y maximizar la capacidad de la propia región de proveerse de recursos naturales como suelos fértiles, agua y aire limpios;
- Estableciendo una nueva relación entre la RMSS y las demás regiones del país que supere la relación depredadora y altamente desiguales con el resto de las regiones, lo que supone reducir los impactos negativos sobre ellas y reconocer los aportes ambientales y de otra índole que recibe la RMSS, con flujos tangibles de inversiones y otros recursos que apoyen la viabilidad económica, social y ambiental de las otras regiones;
- Rompiendo con el aislamiento histórico que algunas regiones mantienen en-

tre sí, mediante un replanteamiento de la red vial, de los sistemas de ciudades y de otras obras de infraestructura; y

- Fomentando el desarrollo de las distintas regiones, a través de un sólido tejido social y productivo en las distintas regiones que posibilite la reconversión económica, el avance social y la recuperación ambiental.

La necesidad de un nuevo arreglo institucional: Estado, sector empresarial y sociedad civil

La gestión ambiental estratégica demanda un nuevo arreglo institucional que propicie las interacciones entre el Estado, sectores empresariales y sociedad civil, lo que a su vez supone la construcción de acuerdos básicos sobre temas clave que permitan avanzar hacia ese tipo de gestión.

A nivel del Estado, ello supone avanzar en una reforma integral del estado, donde la reforma económica y la reforma política dejen de caminar sobre carriles separados. En el aparato estatal, es claro que el ejecutivo no puede ser un ente pasivo, pues esta pasividad se torna en fuente generadora de conflictos. Una gestión ambiental estratégica sin que el ejecutivo asuma un rol de liderazgo, tiene escasas posibilidades de desarrollarse. Los dilemas sobre como combinar la acción del Estado, del mercado y de la sociedad civil deben discutirse de cara a los problemas concretos y de su gravedad.

Por otra parte, dado que revertir la dinámica de degradación ambiental en El Salvador, pasa por una profunda reconver-

sión productiva, el concurso de los sectores productivos, grandes, medianos y pequeños, es fundamental. Si no se logra transformar la actitud defensiva o simplemente pasiva de la mayor parte de estos sectores, hacia una actitud proactiva a favor del cambio, será muy difícil avanzar en la reconversión productiva.

En el caso de la sociedad civil, su esfuerzo en los últimos años, en parte ha estado vinculado con acciones de señalamiento, protesta y movilizaciones en torno a problemas ambientales. Sin embargo, en el esquema de gestión prevaleciente, estas acciones, a pesar de haber alcanzado importantes logros desde la perspectiva de la movilización social en torno a la preocupación ambiental, carecen de mecanismos institucionales precisos y todavía no son suficientemente concebidos como instrumentos necesarios y complementarios de gestión ambiental. En una visión estratégica de la gestión ambiental, la sociedad civil puede jugar un rol mucho más amplio y determinante en la definición estratégica de las políticas, así como en la gestión misma, a través de la activación de mecanismos ciudadanos de cumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.¹⁰

Lo anterior implica un reto importante. Frente a las dimensiones de la degradación es necesario multiplicar los esfuerzos de organizaciones comunitarias y ambientalistas, en las distintas acciones, lo cual exige modalidades diferentes que institucionalicen la participación de la sociedad

civil en el esquema de gestión ambiental. De cara a esa exigencia, la Ley del Medio Ambiente representa un marco sumamente importante que abre la posibilidad para ir construyendo ciertas colaboraciones institucionales en el cumplimiento de la normativa ambiental.

Pero el reto de la gestión ambiental estratégica requiere un tipo de arreglo institucional que puede comenzar a construirse a partir de los reglamentos de la Ley del Medio Ambiente y de un acuerdo mínimo, pero básico, entre las instituciones del ejecutivo, de los gobiernos municipales, de los sectores empresariales y de la sociedad civil. Por supuesto, esto requiere una voluntad política básica, sin la cual difícilmente puede avanzarse hacia un nuevo esquema de gestión ambiental.⌘

Referencias

- AID (1995). *El Salvador: Environmental contamination*. San Salvador.
- Asamblea Legislativa (1998). *Ley del Medio Ambiente, Decreto 233*. San Salvador
- Gómez, Ileana (1997). *Estado, actores sociales y medio ambiente urbano en El Salvador*. PRISMA No. 23. San Salvador.
- Mesa especializada sobre medio ambiente y desarrollo (1998). Documento de Trabajo -Bases para el Plan de Nación. San Salvador.
- Pro Eco/FUSADES (1997). *Boletín Noticias Pro Eco Nos. 16 y 17*. San Salvador.
- Tietenberg, Tom (1996). *Private enforcement of environmental regulations in Latin America and the Caribbean, An effective instrument for environmental management?*. IDB. Washington, DC.
- World Bank (1997). *El Salvador country assistance strategy*. Washington, DC.

¹⁰ Sobre este último punto, véase Tietenberg (1996).

Boletín PRISMA

29. Lineamientos para una estrategia ambiental de la Región Metropolitana de San Salvador
28. Cambio climático global y revegetación nacional: Retos y oportunidades
27. Gestión local de los desechos sólidos en la Región Metropolitana de San Salvador
26. El Agro Salvadoreño y los servicios ambientales: Hacia una estrategia de revegetación
25. Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador
24. Conflictos ambientales y desarrollo sostenible en las regiones urbanas
23. Estado, Actores Sociales y Medio ambiente urbano en El Salvador
22. Hacia una Estrategia Ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador
21. Las Transformaciones del agro salvadoreño y la efectividad de políticas sectoriales
20. La gestión de la tierra urbana en El Salvador
19. Evaluación Ambiental Estratégica
18. Terremotos, urbanización y riesgo sísmico en El Salvador
17. Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador
16. Restricciones para el desarrollo forestal y la revegetación en El Salvador
15. Los retos del desarrollo sostenible y la reforma del Banco Mundial y del FMI
14. El Banco Mundial, el BID y la reforma económica Centroamericana

Publicaciones Especiales

- * El Banco mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública
- * La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial
- * La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador
- * El Salvador: Dinámica de la Degradación Ambiental

Las publicaciones de PRISMA se encuentran disponibles en las siguientes Librerías:

- Librería UCA
- Universidad Luterana Salvadoreña
- Librería FEPADE
- Book Shop Galerías Escalón
- Book Shop Metrocentro
- Book Shop Gavidia
- ASTAC
- Libros CHAMUL (Santa Ana)
- La Segunda Lectura (Santa Ana)
- Librería M.J. Grafos

Suscripción Anual a Boletín PRISMA (6 Números)

El Salvador (Entrega a Domicilio)	¢ 75.00
Centro América y Panamá (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 15.00
Resto del Mundo (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 25.00



PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Director: Herman Rosa

Editor: Nelson Cuéllar

Tels.: (503) 298-6852
(503) 298-6853
Fax: (503) 223-7209
E-Mail: info@prisma.org.sv
URL: www.prisma.org.sv

La Fundación PRISMA es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

La Fundación PRISMA trabaja por la construcción de consensos para una gestión de desarrollo viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente en El Salvador.

Nuestro estilo de trabajo es una interacción constante, amplia, transparente y colaborativa con los principales actores del desarrollo.