

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2007
PLAN DE ESTUDIOS 1993.



“LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS, CASO DE MEJICANOS, ANTIGUO CUSCATLÁN Y COLÓN”

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO Y TÍTULO
DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS.

PRESENTAN:

DE LEON PORTILLO, GLADYS EVANGELINA

FLORE CRUS, KELY ESMERALDA

HERNANDEZ ARAGON, JESSICA LISSETTE.

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO:

DOCTOR JOSÉ MAURICIO RODRÍGUEZ FLORES.

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR 17 DE JUNIO DE 2008.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ
RECTOR

MASTER MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS
VICERRECTOR ACADÉMICO

MASTER OSCAR NOE NAVERRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMÉNEZ
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JOSE HUMBERTO MORALES
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ
SECRETARIO

LICENCIADA BERTA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

DOCTOR JOSE MAURICIO RODRÍGUEZ FLORES
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

INTRODUCCIÓN

En el presente Proyecto de Investigación, desarrollado con el objetivo de cumplir con el requisito de graduación, se desarrollara de la siguiente manera:

El primer capítulo desarrolla una síntesis de las especificaciones técnicas de la investigación el cual comprende: La ubicación del problema de investigación en su contexto socio-histórico dentro del cual exponemos el origen del problema de investigación a lo largo de la historia; también incluimos antecedentes e identificamos la situación problemática ya que el tema objeto de nuestra investigación es la Descentralización de la Gestión Ambiental en los municipios, caso Mejicanos, Antigua Cuscatlán y Colon en el periodo de 2001-2006, el tema en estudio reviste importancia por el motivo que en los últimos años se ha visto con mayor severidad la destrucción del Medio Ambiente y sus consecuencias ya que a pesar del poder soberano que tiene el Estado no ha sido capaz de resolver todos los problemas ambientales, siendo necesario que existan cambios administrativos en los cuales se deleguen competencias y por lo tanto funciones a otras instituciones que se encarguen de proteger el Medio Ambiente .

También enunciamos o formulamos el problema de investigación de la siguiente manera ¿En que medida la falta de interés por parte de El Estado de hacer cambios administrativos para lograr la Descentralización de la Gestión Ambiental contribuye a que los problemas ambientales que existen en El Salvador no hayan podido ni podrán ser resueltos?

Además delimitamos nuestra investigación en los años 2001- 2006; incluimos nuestros objetivos.

El segundo capítulo explica los Antecedentes Históricos de la Gestión Ambiental, el cual comprende dos temas de gran relevancia el primero de

ellos es “ Antecedentes a nivel mundial” y el segundo “Antecedentes en el contexto de la sociedad salvadoreña”.

A través de la lectura y revisión del mismo se observaran los orígenes de la Gestión Ambiental, como es que se ha venido desarrollando en diferentes países del mundo, se descubrirá por que la Gestión Ambiental es uno de los puntos importantes de todo país, pues al no tomarlo en cuenta, es donde comienzan a surgir los problemas ambientales que al final inciden grandemente en las poblaciones del mundo.

El tercer capitulo desarrolla la legislación ambiental tanto a nivel nacional e internacional y no se puede elaborar y aplicar aisladamente, debido a que se encuentra en interacción constante con otras legislaciones y sectores conexos, con los cuales mantiene una recíproca influencia.

Para ello es necesario actualizar algunas legislaciones, en particular las que tienen que ver con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables. Así, por ejemplo, muchas de las legislaciones referentes al aprovechamiento forestal, pesquero y de aguas, no han sido revisadas frente a las obligaciones y enfoques que imponen las convenciones de biodiversidad, cambio climático y desertificación que, entre otras cosas, requieren de una visión intersectorial, en virtud de la amplitud y complejidad de los factores que afectan aquellos recursos.

Igualmente, resulta indispensable vincular las regulaciones ambientales con políticas de combate a la pobreza, erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, y recuperación ambiental de zonas afectadas por desastres naturales, entre otras.

El cuarto capitulo explica ampliamente la Descentralización de la Gestión Ambiental en donde desarrollamos la organización de la gestión ambiental explicamos lo que es descentralización sus características.

También hablamos de la gestión ambiental municipal, sus tendencias, características, elementos, la participación ciudadana.

Por ultimo desarrollamos los beneficios de la descentralización de la gestión ambiental.

El quinto capitulo determina aspectos doctrinarios sobre la descentralización de la gestión ambiental caso Mejicanos, Antigua Cuscatlán y Colón.

En este capitulo hacemos una descripción general de cada municipio en estudio el cual comprende la división política administrativa como la población, actores locales, servicios básicos y aspectos sociales, financiamiento municipal, características económicas de cada municipio, medio ambiente etc.

Por ejemplo en el municipio de Mejicanos explicamos la situación ambiental actual.

En el caso de el municipio de Antigua Cuscatlan explicamos las principales amenazas naturales, geológicas, socio-natural así como los principales problemas del municipio.

En el caso de Colon explicamos la descripción general como es el medio físico, estructura urbana, servicios e infraestructura etc.

El sexto capitulo desarrolla los Resultados de la Investigación de Campo tanto de la encuesta como la entrevista realizadas en los municipios de Mejicanos, Antigua Cuscatlan y Colon.

La encuesta pasada a 60 personas distribuidas en los municipios antes mencionados que tiene como objetivo determinar y analizar si la población en general tiene algún conocimiento sobre la Gestión Ambiental y si realmente existe una verdadera descentralización en los municipios en estudio y el objetivo de la entrevista era determinar el grado de conocimiento que tienen los funcionarios públicos sobre lo que es la Descentralización de la Gestión Ambiental en El Salvador específicamente en los municipios de Mejicanos, Antigua Cuscatlan y Colón.

El ultimo capitulo de nuestro trabajo de graduación son las conclusiones y recomendaciones que como grupo investigador hemos considerado importantes ya que la Gestión Ambiental en nuestro país es todo lo que se realiza en pro del Medio Ambiente y el encargado es el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así mismo es un tema de mucha importancia pues se cuenta con información didáctica mas no se cuenta con el equipo técnico adecuado que brinde y comparta la información con los interesados. El MARN a través del SINAMA se encarga de darle las bases necesarias para desarrollar eficazmente la Gestión Ambiental a las municipalidades para que estas puedan desarrollar en la medida de lo posible la Gestión Ambiental a nivel local.

INDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.....	i
CAPITULO 1	
1.1 SÍNTESIS DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
1.1.1 Ubicación del Problema De Investigación En Su Contexto Socio-Histórico.....	1
1.1.2 Antecedentes de la Investigación.....	8
1.1.3 Identificación de la Situación Problemática.....	24
1.1.4 Enunciado o Formulación del Problema de Investigación.....	26
1.1.5 Objetivos.....	26
1.1.5.1 Objetivo General.....	26
1.1.5.2 Objetivo Específicos.	26
CAPITULO 2	
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.....	27
2.1.1 Antecedentes a Nivel Mundial.....	27
2.1.1.1 El Génesis de la Gestión Ambiental.....	27
2.1.1.2 Los Años de la Posguerra.....	29
2.1.2 Estocolmo y Río.....	31
2.1.3 La Gestión Ambiental de Estado.....	33
2.1.4 Las Organizaciones no Gubernamentales.....	36
2.1.5 La Conferencia de Río y el Desarrollo Sostenible.....	38
2.1.6 Diferentes Visiones Gubernamentales del Desarrollo Sostenible...39	
2.1.7 Evolución de la Percepción de los Problemas Ambientales y de la Gestión Ambiental.....	40
2.1.8 Economía, Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo Sostenible en los Años Noventa.....	41
2.1.9 Las Reformas del Estado.....	42
2.1.10 Los Cinco Paradigmas de la Gestión en la Relación entre el Hombre y la Naturaleza.....	44
2.2 ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD SALVADOREÑA.....	48

4.2.4	Características de la Gestión Ambiental Municipal.....	100
4.2.5	Elementos de la Gestión Ambiental Municipal.	101
4.2.6	Elementos Prácticos para ayudar en la Descentralización de la Gestión Ambiental.....	101
4.2.7	Educación y Capacitación para la Descentralización de la Gestión Ambiental en los Municipios.	104
4.2.8	La Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental Municipal ..	106
4.2.9	Gestión Ambiental Municipal en El Salvador	107
4.2.10	Problemas Ambientales Municipales Comunes.	109
4.2.11	Diagnóstico Ambiental	110
4.3	LA GESTIÓN AMBIENTAL.....	112
4.3.1	Enfoques y Visiones de la Gestión Ambiental	111
4.3.2	Definiciones	113
4.3.4	Elementos de la Gestión Ambiental	115
4.3.5	Modelos Administrativos para la Gestión Ambiental.	118
4.3.6	Debilidades de la Gestión Ambiental	120
4.3.7	Los Actores, la Institucionalidad, las Políticas y la Participación en la Gestión Ambiental	121
4.3.8	Instrumentos de la Gestión Ambiental	126
4.3.9	Principales Instrumentos de la Gestión Ambiental	126
4.3.9.1	Evaluación de Impacto Ambiental	127
4.3.9.2	Programas de Monitoreo Ambiental	127
4.3.9.3	Auditoría Ambiental.....	128
4.3.9.4	Análisis de riesgos	128
4.3.9.5	“Due diligence”	129
4.3.9.6	Programas de recuperación ambiental	129
4.3.9.7	Programas de medidas de emergencia.....	130
4.3.9.8	Programas de comunicación	130
4.3.10	Propósitos perseguidos al poner en marcha los Instrumentos de Gestión Ambiental	131
4.3.11	Beneficios de la Descentralización de la Gestión Ambiental	132

CAPITULO 5

5.1	ASPECTOS DOCTRINARIOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL CASO MEJICANOS, ANTIGUO CUSCATLÁN Y COLÓN.....	133
5.1.1	Caso de Mejicanos.....	133
5.1.1.1	Descripción General del Municipio de Mejicanos	133

5.1.1.2	División Política Administrativa	134
5.1.1.3	Población	135
5.1.1.4	Actores Locales	136
5.1.1.4.1	Municipalidad.....	136
5.1.1.5	Servicios Básicos Y Aspectos Sociales.....	138
5.1.1.5.1	Agua Potable y Energía Eléctrica.....	138
5.1.1.5.2	Salud	138
5.1.1.5.3	Educación.....	138
5.1.1.5.4	Economía	139
5.1.1.5.5	Seguridad	139
5.1.1.6	Financiamiento Municipal.....	139
5.1.1.6.1	Presupuesto.....	140
5.1.1.6.2	Autofinanciamiento.....	140
5.1.1.6.3	Oficina Municipal de Apoyo a la Microempresa	140
5.1.1.6.4	Participación Ciudadana.....	141
5.1.1.6.5	Comunidades.....	141
5.1.1.6.6	Entes del Gobierno Central.....	142
5.1.1.6.7	Empresas.....	142
5.1.1.6.8	Organizaciones no Gubernamentales.....	142
5.1.1.7	Características Económicas del Municipio.....	143
5.1.1.7.1	Industria y Comercio.....	143
5.1.1.7.2	Acceso a Crédito.....	143
5.1.1.8	Medio Ambiente.....	¡Error! Marcador no definido.
5.1.1.9	Situación Ambiental Actual del Municipio de Mejicanos	145
5.1.1.10	Diagnostico del Municipio de Mejicanos.....	152
5.2	Caso de Antigua Cuscatlan	158
5.2.1	Descripción General del Municipio de Antigua Cuscatlan	158
5.2.1.1	Población y Territorio de Antigua Cuscatlán.....	158
5.2.2	Caracterización Ambiental del Municipio de Antigua Cuscatlán... ..	160
5.2.3	Principales Amenazas del Municipio de Antigua Cuscatlán.....	162
5.2.3.1	Amenazas Naturales:.....	162
5.2.3.2	Geológicas:.....	162
5.2.3.3	Socio natural.....	163
5.2.4	Principales Problemas del Municipio.....	164
5.2.4.1	Deterioro de los Recursos Naturales	164
5.2.4.2	Contaminación y Calidad de los servicios.....	164
5.2.4.3	Capacidad Institucional	165
5.2.4.4	Actividades realizadas referentes al Medio Ambiente.....	166
5.2.4.5	Principales dificultades que enfrenta la municipalidad.....	167
5.2.5	Estrategias Ambientales del Municipio de Antigua Cuscatlan	168
5.2.6	Indicadores Ambientales del Municipio de Antigua Cuscatlán	170
5.2.7	Descripción de Actividades.....	172

5.3	Caso de Colón.....	174
5.3.1	Descripción General del Municipio Colón.....	174
5.3.1.1	Medio Físico.....	174
5.3.1.2	Estructura Urbana.....	174
5.3.1.3	Sistema Viario y de Transporte.....	175
5.3.1.4	Servicios e Infraestructuras.....	176
5.3.1.5	Áreas Residenciales.....	176
5.3.2	Estructura Administrativa.....	177
5.3.3	Fines de AMUVASAN.....	178
5.3.4	Instituciones Relacionadas.....	180
5.3.5	Presupuesto Municipal.....	181

CAPITULO 6

6.1	RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	182
6.1.1	Encuesta a Líderes Comunales de los Municipios de: Mejicanos, Antigua Cuscatlán y Colón sobre la Descentralización de la Gestión Ambiental en El Salvador.....	182
6.1.2	Entrevista a Funcionarios Públicos de los Municipios de: Mejicanos, Antigua Cuscatlán y Colón sobre la Descentralización de la Gestión Ambiental en El Salvador.....	195

CAPITULO 7

7.1	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	204
7.1.1	Conclusiones.....	204
7.1.2	Recomendaciones.....	206

	BIBLIOGRAFÍA.....	209
--	-------------------	-----

	ANEXOS.....	213
	Declaración de La Conferencia de Las Naciones Unidas Sobre El Medio Ambiente Humano.....	213
	Encuestas A Habitantes De Los Municipios De Mejicanos, Antigua Cuscatlán y Colón.....	222
	Entrevista a Funcionarios Públicos.....	223

CAPITULO 1

1.1 SÍNTESIS DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1.1 UBICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN EN SU CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO.

A lo largo del periodo de casi tres siglos, entre 1525 y 1821, en el que sucedió la conquista, la dominación colonial y las luchas por la independencia, se desarrollaron diversos procesos en los que se desarticuló y redistribuyó a la población indígena, se destruyó su cultura, se construyeron los asentamientos españoles al lado o sobre los asentamientos nativos y se introdujeron nuevas formas de uso y tenencia de la tierra.

Los nuevos patrones de ocupación del territorio, impuesto por los conquistadores, provocaron un impacto ambiental producido principalmente por la explotación puramente extractiva y concentrada de recursos primarios para su exportación a España, entre los cuales se distinguieron el añil, el cacao y en menor medida, el bálsamo.

Fue con el sometimiento de los pueblos indígenas a la corona española que se desarrolló el comercio para los indígenas, pues eran utilizados para llevar a cabo el comercio que había implementado la corona española para la venta del cacao, el añil, etc. Los indígenas eran simples peones de la corona, convirtiendo a los mismos en parte importante e integral del sistema económico y social de la Colonia, primero como cultivadores para los mercados españoles y luego como peones contratados para trabajar las zonas altas del país.

Posteriormente a las luchas de las colonias españolas por la independencia, la producción del añil llegó a su declive, pues la situación política conflictiva y la creación de colorantes sintéticos provocó grandes cambios negativos en el

añil pues se tuvo la dificultad de la producción. Posteriormente de pasar muchos años sufriendo con la baja del añil, se entro a una nueva etapa, que era la etapa del cultivo del café, a finales del siglo XIX.

En la actualidad, el cultivo de café resulta ser de gran importancia pues los cafetales son importantes zonas de recarga acuífera, sin embargo su importancia a decaído con el tiempo pues ha dejado de ser rentable la exportación por los bajos precios que tiene a nivel internacional, es más, llegando a considerar mas rentable la construcción de viviendas, centros comerciales, etc.

Con la segunda guerra mundial, el Estado salvadoreño inicia una fase de intervención en el desarrollo, creando instituciones, que le permitieran consolidar la centralización de sus funciones y mecanismos compensatorios para legitimar el modelo cafetalero exportador, entre estas instituciones se encontraban el Banco Central de Reserva, las Cajas de Crédito Rural y el Fondo de Mejoramiento Social.

Al finalizar la guerra con la derrota de los regímenes dictatoriales y la posterior conformación de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) el país inicia una fase modernizante y de cierta apertura democrática que fue aprovechada por los trabajadores para organizarse, sin embargo la Oligarquía con la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos efectúan un golpe de estado para que la formación de las organizaciones fueran reprimidas, provocando así en los años siguientes la inestabilidad política, golpes militares, intervención estadounidense, imposición de gobernantes y la represión a toda forma de expresión de la población.

En este mismo tiempo la Oligarquía impulso la llamada Revolución Verde, que fue una política estatal constituida por el impulso de técnicas y tecnologías, fue en esta época que la Constitución de 1950 reconoce a los Gobiernos Municipales la autonomía en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, en la practica se mantuvo el centralismo del Estado, pues significó

una relación que facilitaba la identificación del Poder Ejecutivo con las realización de obras en la localidades.

En este contexto, los recursos naturales son reconocidos por la Constitución de 1960, como factores del desarrollo, manteniendo la visión de extracción ilimitada de los recursos naturales que ha sido característica de las políticas de gobierno desde la invasión de los españoles a América y que se ha consolidado con el modelo capitalista.

Es durante la década de 1960 que a nivel internacional se desarrolla un movimiento social que crítica el sistema mundial dejando en evidencia por un lado el mundo capitalista y por el otro el socialista, de ahí surgen los movimientos de liberación en los países subdesarrollados. Así mismo surge la atención de la sociedad a los problemas ambientales, motivada por Rachel Carson quien escribió en 1962 "Primavera Silenciosa"¹ obra que muestra los daños que ha provocado la humanidad como producto de los cambios productivos y el avance tecnológico. Posteriormente en 1969, la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos publica informes relacionados a la limitación de los recursos y la explosión demográfica; en los años de 1960 y 1970 fueron denotándose cambios ambientales a nivel mundial, con el calentamiento global, la degradación de la capa de Ozono, etc.

En Junio de 1972 se celebró en Estocolmo la primera conferencia a nivel mundial sobre el Medio Ambiente Humano por la ONU, desde entonces, se han efectuado cumbres, se han firmado acuerdos, tratados internacionales, se han creado instituciones, y muchos mas cambios positivos para la protección del ambiente.

Al igual que en épocas anteriores, la población se fue organizando en busca de mejorar sus condiciones de vida como consecuencia de la explotación de la zona rural, la represión violenta a toda forma de expresión de descontento,

¹ Muto Ichiyo, Perspectivas ecológicas sobre desarrollo alternativo: el Plan Arcoiris, Revista, pag. 7

la centralización del poder económico y político, entre otros, es cuando inicia el conflicto armado en El Salvador.

Durante los años comprendidos entre 1980-1992, la Fuerza Armada, apoyada por el Gobierno estadounidense, implemento diferentes estrategias para derrotar a la guerrilla, con el objetivo de dejar al descubierto la base social del FMLN, la Fuerza Armada realizó operativos que impactaron irremediabilmente en los bosques producto de innumerables bombas que utilizaban para acabar con el enemigo².

El Gobierno Salvadoreño en su búsqueda por lograr respaldo y dar por terminado el conflicto armado convoca a una Asamblea Constituyente para decretar una nueva Constitución de la República en 1983, en donde se destaca la declaratoria de interés social sobre los recursos naturales, pues antes de 1983, las Constituciones solo reconocían los recursos naturales en función de la delimitación geográfica del país. Otro aspecto es el establecimiento de un nuevo marco legal para la gestión de los Gobiernos Municipales, otorgándoles autonomía mas amplia para realizar una libre gestión de sus competencias, lo cual se refuerza con la creación del Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Municipal (ISDEM), y el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), y la elaboración de un Código Municipal (1986).

Este momento permite que los Gobiernos Municipales y la población organizada asuman mayores responsabilidades en la solución de sus problemas locales, como lo es la contaminación y degradación del medio ambiente.

En el ámbito Internacional, en el año de 1992 se realizo en Rió de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, mejor

² Jesús Reyes, Daños Ambientales a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, Revista, pag. 5 y 6.

conocida como la Cumbre de la Tierra, lo que significó un importante avance para la gestión ambiental y el movimiento social.

El tema ambiental y de los recursos naturales que había sido considerado antes como campo de acción para la biología, pasa hoy a conformar la agenda de discusión económica, política y social a nivel Internacional, concretándose con la firma de los convenios.

En 1992, con los acuerdos de Paz se incorporan aspectos relacionados con el medio ambiente se creó la Policía Nacional Civil (PNC) que incluyó la División de Medio Ambiente (DMA), y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), con una Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Medio Ambiente (PADMA).

En el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) impulsada por el Gobierno de Estados Unidos, se crea en 1994 la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA) es el organismo executor del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Este consejo está conformado por miembros de los ministerios de Agricultura y Ganadería; Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social; Salud Pública y Asistencia Social; Hacienda; Obras Públicas; Educación; Trabajo; Interior y Relaciones Exteriores; y por representantes de la Presidencia de la República y del ISDEM. La misión principal de SEMA es coordinar e implementar las políticas y estrategias ambientales del país.

SEMA también ha diseñado el sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual tiene como objetivo coordinar las acciones de las municipalidades, de las instituciones públicas y de los demás sectores de la sociedad para evitar la duplicación de esfuerzos e integrar a los distintos sectores de la sociedad a los esfuerzos por resolver los problemas ambientales del país.

Posteriormente se crea el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en 1997 y en 1998 se elabora la ley del medio ambiente (LMA) que fundamenta su accionar y continúa con la adopción de acuerdos

internacionales: Protocolo de Kyoto, Convenio de Róterdam y el Protocolo de Cartagena.

La creación del MARN y la elaboración de la ley ambiental específica ha significado la formalización del compromiso del Gobierno Central en la gestión ambiental, aunque esta creación responda más a presión internacional y a la posibilidad de percibir recursos de cooperación.

Por otro lado, la respuesta de los Gobiernos Municipales a la problemática ambiental ha sido diferente, pues desde que se les da facultades autónomas en 1986, antes de la creación del MARN Y de la LMA, han emitido Ordenanzas Ambientales, lo que sería el antecedente inmediato en el ámbito legal de la gestión ambiental local.

Como consecuencia del impacto de la tormenta tropical Mitch y la evidente vulnerabilidad a estos fenómenos, se dio lugar a que distintos sectores de la sociedad salvadoreña conformaran el Foro de la Sociedad Civil como un espacio de discusión ante las amenazas, vulnerabilidad y riesgos a que esta expuesta día a día la población salvadoreña, los participantes en este Foro elaboraron una propuesta de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y Protección Civil y la presentaron a la Asamblea Legislativa, pues sostenían que la Ley de Defensa Civil, ya no respondía las necesidades actuales. Así mismo, con los sismos del 2001 el Foro de la Sociedad Civil elaboraron otra propuesta llamada prevención de desastres pero hasta el momento no se ha logrado su aprobación, sin embargo, la Asamblea si aprobó una normativa enfocada a la reacción a la emergencia y no a medidas de prevención de los desastres, dejando en duda la orientación, interés y finalidades que persiguen nuestros legisladores.

La falta de interés por parte de nuestro Gobierno ha dado pauta para que comunidades que resultan afectadas tomen acción, un claro ejemplo de ello son las comunidades del Bajo Lempa pues año a año se ven afectadas por el invierno, lo que les provoca grandes inundaciones, al punto que inclusive el

agua se les introduce en sus hogares, como consecuencia de esto éstas y otras se organizan, elaboran planes de prevención, mitigación y gestionen ante los Gobiernos Central y Local recursos para la ejecución de los planes, logrando algunas construcciones físicas, así tenemos una casa comunal construida precisamente para resguardar a los pobladores de las comunidades del Bajo Lempa de las inundaciones, pues está construida a una altura de dos metros aproximadamente del suelo para evitar que se introduzca el agua. A pesar de que estas organizaciones comunales aun no logran mitigar por completo su situación de riesgo, se han constituido como nuevo sujeto social en la gestión ambiental.

Un suceso importante para la gestión ambiental fue la elaboración de la Política Nacional de Medio Ambiente, la cual plantea la orientación y ordenamiento de la gestión ambiental relacionada con los distintos sectores sociales dentro de un marco de sostenibilidad en términos políticos, esto y otros aportes ha contribuido mas a fortalecer el sistema centralista de gobierno desde el cual emanan las directrices para ser ejecutadas en los ámbitos locales; otro aspecto importante fue la creación del CONAMA (2004) el cual tendrá como objetivo proponer, gestionar y coadyuvar con los organismos correspondiente, la aprobación de políticas ambientales, emitiendo directrices que contribuyan a mantener un crecimiento económico y un desarrollo social en equilibrio con la naturaleza.

De esta manera, se pone de manifiesto las contradicciones entre lo que hace en la practica y lo que aparentemente quiere hacer, así por un lado firman Convenios ambientales que comprometen al Gobierno de El Salvador a impulsar planes y proyectos para mejorar el medio ambiente y por otro lado el Gobierno permite la deforestación, la construcción de infraestructuras en áreas que son de gran importancia para mantener el medio ambiente; es mas, el gobierno y su modelo capitalista obliga a grandes sectores de la población en condiciones de miseria, a adoptar estrategias de sobrevivencia

que presionan con mas agudeza los recursos naturales, pues es la misma población la que termina destruyendo los bosques, ecosistemas para poder trabajar la tierra o en su defecto construir sus viviendas³

1.1.2 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.

La Gestión ambiental se define como un conjunto de acciones normativas, administrativas, operativas y de control que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad en general para garantizar el desarrollo sostenible y la optima calidad de vida en nuestro medio.

Hay que entender la descentralización de la gestión ambiental como el marco amplio del proceso general de reforma del Estado, que se ha dado en las últimas dos décadas.

Gran parte de los países adelantan procesos de descentralización, con diferentes objetivos y grados de avance que han sido motivados por la necesidad de fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública. Se ha buscado acercar el Estado al ciudadano, precisando las necesidades y situaciones específicas de cada territorio, y respondiendo a las prioridades reales de la población.⁴

En el contexto de estos procesos, la gestión ambiental también ha sido materia de la descentralización y las políticas en distintos niveles territoriales han ido progresivamente incorporando las consideraciones ambientales.

Como ventajas de la descentralización se señalan los siguientes puntos:

- a) Acerca las decisiones para resolver los problemas ambientales a los territorios en los cuales se generan: estados, municipios, etc.;
- b) Crea oportunidades para incrementar la participación y representación ciudadana;

³ Ángel Ibarra, Deterioro Ambiental y Desastres Naturales en El Salvador: los terremotos de enero y febrero, libro, Pag. 86.

⁴ .Nicod, 1998; IHS, 2000.

- c) Da transparencia a las decisiones; y
- d) Aprovecha la competencia y creatividad de instancias regionales, municipales y locales.

Entre las desventajas se reconocen las siguientes:

- a) En ocasiones la escala territorial en la cual se da la descentralización puede resultar insuficiente para enfrentar determinados problemas ambientales o para involucrar a los actores relevantes;
- b) Esquemas generales de descentralización pueden llevar a la ubicación de funciones ambientales en entidades subnacionales o locales que no tienen las capacidades para resolver problemas que, por su envergadura, requieren de la intervención de instancias mayores.

1.1.2.1 Expresiones Regionales de la Descentralización.

Los procesos de descentralización se han dado en el marco de los dos modelos de organización estatal existentes en la región: el unitario que predomina, y el federal que se encuentra en unos pocos países, como en los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela (CLAD, 1995). La división en provincias, departamentos o estados y en municipios, cantones o comunas da origen a una compleja trama territorial que, por una parte, da cuenta de una enorme diversidad espacial y por otra, demanda una estrecha interacción entre los distintos niveles de gestión.

Se identifican diversas expresiones de la descentralización en los procesos de gestión ambiental en los países de la región, entre ellos:

- Descentralización en los estados, regiones, provincias y departamentos para definir, coordinar o poner en marcha políticas, planes y programas, expedir regulaciones para la protección y mejoramiento ambiental, otorgar licencias ambientales y permisos de uso de los recursos naturales

renovables y del medio ambiente y ejercer su control y fiscalización. Estas competencias se inscriben por lo general en el contexto de los planes y políticas generales de desarrollo en el ámbito nacional.

- Descentralización en los distritos capitales y en los municipios de las funciones y competencias ambientales propias de los estados, provincias o departamentos en su área de jurisdicción u otras unidades de gestión territorial.

Se incluyen, entre otras, la definición de las regulaciones y los planes de acción ambiental local, el saneamiento básico (recolección y disposición de basuras y aguas servidas), el control de la contaminación, la determinación de los usos del suelo, el ordenamiento territorial especialmente en el área urbana, transporte y tránsito, urbanización, la conservación y creación de áreas verdes y de recreación, la protección de áreas de especial valor ecológico, y aseo y manejo de residuos sólidos, entre otros. A su vez, las mencionadas entidades territoriales pueden descentralizar algunas de estas competencias y funciones en sub-unidades para la administración local, como son las comunas, zonas urbanas, etc.⁵

1.1.2.2 La Descentralización de los Países Federados.

En los países como Argentina, Brasil, México y Venezuela se encuentran diversas formas y grados de descentralización. Así pues, mientras Brasil cuenta con un proceso efectivo en muy diversos ámbitos de la gestión ambiental, México y Venezuela mantienen una alta centralización en muchas áreas. Estos diferentes patrones de descentralización deben entenderse, en el marco más general de la administración pública nacional.

En Brasil el artículo 23 de la Constitución Política de 1988 hizo de la gestión ambiental no una atribución exclusiva de ningún estamento gubernamental

⁵ Fuentes: UNEP, 1998; MMAB, 2001a,h.

en particular, sino una competencia común de los tres niveles: el federal, el estadual y el municipal.

Aunque la composición y estructura de los sistemas de gestión ambiental de los estados del Brasil presentan diferencias, en todos se distinguen elementos comunes.

Entre ellos se destaca la existencia de un órgano central del estado, por lo general en la forma de una secretaría de medio ambiente, y un organismo deliberativo, por lo general en la forma de un consejo estadual del medio ambiente. Aquél hace las veces de secretaría ejecutiva de los consejos los cuales están compuestos por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector productivo.

Las funciones de los consejos presentan grandes diferencias: mientras en algunos estados tienen la atribución de fijar regulaciones, otorgar licencias ambientales y ejercer funciones policivas (ej. Bahía), en otros sus funciones son fundamentalmente consultivas (ej. Paraná), y en algunos son mixtas (ej. São Paulo).

Los sistemas de gestión ambiental de los estados tienen un gran ámbito de discreción para fijar normas complementarias o suplementarias a las de carácter federativo y son autónomos para definir sus políticas, en el área de su jurisdicción, dentro del marco de las leyes y políticas federativas. El otorgamiento de licencias ambientales y autorizaciones para el uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como las funciones policivas y de fiscalización, son fundamentalmente asuntos del ámbito estadual, y por lo general encabezan sus órganos estatales ambientales.⁶

Las capacidades de gestión ambiental presentan diferencias entre los estados y las regiones y, muchas veces, tienen una gran heterogeneidad. En general, las mayores capacidades se dan en aquellas regiones que han

⁶ “Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe, tendencias y principales causas”. Manuel Rodríguez Barcela y Guillermo Espinoza.

alcanzado un mayor desarrollo económico. Así, por ejemplo, se observan mayores capacidades de gestión en las regiones sur y sudeste —los estados de Paraná, Minas Gerais y São Paulo. Las Brasil: Expresión descentralizada de un sistema de gestión ambiental.

En el contexto de la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo que permitan elevar la calidad de vida de las personas, al mismo tiempo que se establecen nuevas formas de relación entre los seres humanos y la naturaleza, se ha venido configurando el nuevo paradigma del desarrollo sostenible. En la construcción de ese paradigma, se perfila la existencia de un consenso más o menos manifiesto, en el sentido de que es necesario modificar las relaciones que hasta el momento han tenido el Estado y la sociedad civil; los ecosistemas y los sociosistemas (Mora, Eduardo).

La experiencia indica que la solución de la mayoría de los problemas relacionados con el Desarrollo Sostenible, pasan necesariamente por el involucramiento de las comunidades en la búsqueda de sus propias soluciones.

Para ello, es necesario modificar el papel tradicional del Estado, propiciando un modelo de gestión del desarrollo que esté determinado por una profundización del régimen democrático, mediante una efectiva participación de los ciudadanos y ciudadanas en la planificación, ejecución y control de las políticas que determinan su destino individual y colectivo.

De conformidad a lo anterior, se propone la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión del desarrollo sostenible.

Lo que busca facilitar y asegurar a todos los integrantes de la sociedad civil, su participación en la gestión del desarrollo sostenible en cada uno de sus respectivos ámbitos de acción.

Por ejemplo en Costa Rica el Estado se ha caracterizado históricamente por su alto grado de centralización. Esta centralización genera ineficiencias desde el punto de vista operativo (ineficiencias en la provisión de servicios

públicos y en la ejecución de políticas sectoriales). Pero es ante todo en el ámbito del funcionamiento democrático, en la promoción de la participación de la sociedad civil en las decisiones que afectan su destino colectivo, donde la centralización muestra su rostro más negativo.

Esta centralización presenta desde el punto de vista democrático, al menos las siguientes características negativas:

- Aleja los centros de decisión de los ciudadanos.
- La centralización cuestiona y desprestigia a las instancias de representación.
- Facilita la burocratización de la política.
- Facilita la obtención de privilegios para grupos de presión particulares.

El resultado general de ese conjunto de manifestaciones negativas es la deslegitimación creciente de la política, del sistema político democrático y de sus instituciones representativas, para sectores cada vez más crecientes de la población.

En virtud de lo señalado, debe propiciar la descentralización de la función pública, mediante el fortalecimiento de las municipalidades como verdaderos y auténticos gobiernos locales, trasladándoles competencias y recursos que tradicionalmente han estado en manos del gobierno central.

Otro punto importante es la necesidad de aprovechar la normativa jurídica vigente, eliminando las duplicidades y de esta manera poder establecer los mecanismos por medio de los cuáles, la sociedad civil y el Estado puedan desarrollar las instancias de coordinación y decisión en la implementación de las políticas que buscan establecer un modelo de desarrollo sostenible.

En los últimos años se han aprobado una gran cantidad de normas dispersas que regulan diversos aspectos relacionados con mecanismos de

participación ciudadana en la gestión ambiental. Esas normas muchas veces con evidentes contradicciones y duplicidades y con órganos cuyas funciones no están muy claras, ya que sus atribuciones y potestades se encuentran dispersas en diversos cuerpos legales.⁷

1.1.2 La Descentralización en los Municipios.

El Papel de los Municipios en la Gestión Ambiental.

La descentralización del Estado en los países de América Latina y el Caribe está adquiriendo su mayor expresión a nivel municipal. Pero se reconoce que, como en el caso de la descentralización a nivel regional, no existe un solo camino para avanzar en esa dirección y que los países han escogido diferentes estrategias y estilos de Chile: Generación de políticas, planes y programas ambientales y mejoramiento de la capacidad de gestión municipal.

Vinculación entre políticas regionales y comunales; región está desarrollando un programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental municipal desde 1996, que abarca 31 comunas. Las materias que se están implementando en forma gradual corresponden a políticas ambientales comunales, modelos de gestión ambiental municipal, capacitación de funcionarios, participación ciudadana, educación ambiental, fiscalización y elaboración de Ordenanzas Ambientales.

Asimismo, 14 comunas ya cuentan con profesionales de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, Dirección de Obras Municipales e incluso 2 Alcaldes, que han realizado un postítulo en gestión ambiental municipal impartido por la Universidad Católica de Chile. El nivel municipal

⁷ “Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe, tendencias y principales causas”.
Manuel Rodríguez Barcela y Guillermo Espinoza.

dispone de instrumentos de ordenamiento territorial, que pueden contener la dimensión ambiental bajo distintos grados de desarrollo; éstos son:

Los Planes de Desarrollo Comunal, Planes de Desarrollo Urbano y Planes Reguladores, los que deben ser ingresados al sistema de evaluación de impacto ambiental, formalmente instalado en Chile. La elaboración o actualización de estos instrumentos está permitiendo incorporar la dimensión ambiental, aunque ello no puede ser considerado como política formal y explícita, ya que tiene diversos grados de avance y consistencia.

La gestión ambiental municipal ha adquirido formas diversas en los países de la región. En algunos países se ha optado por realizar y adoptar planes de acción ambiental dentro de las administraciones municipales. En gran parte de los países la dimensión ambiental ha ido adquiriendo importancia en los procesos generales de formulación de políticas a nivel local, en particular en los planes de desarrollo, planes reguladores, presupuestos municipales, los Planes de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística.⁸

Los criterios ambientales se incorporan en particular a la definición de los usos del suelo, los programas de educación y de prevención en salud, las disposiciones relativas al equipamiento comunitario, urbanización, transporte y tránsito público. En esos procesos de planificación las administraciones municipales tienen con frecuencia la obligación de garantizar a la población local su derecho a participar en las decisiones que afectan al medio ambiente y promover su involucramiento en programas comunitarios dirigidos a la solución de problemas concretos. Cabe mencionar también que cientos de municipios de la región, independientemente de su tamaño, han desarrollado procesos de planificación estratégica en los cuales el tema ambiental ha surgido con mucha fuerza, al lado de temas tales como el desarrollo productivo, la creación de empleo, y la superación de la pobreza.

⁸ "Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe, tendencias y principales causas". Manuel Rodríguez Barcela y Guillermo Espinoza.

Algunos municipios han adoptado de manera explícita agendas verdes encaminadas a la protección de los ecosistemas naturales de especial valor y de las cuencas hidrográficas vinculadas al suministro de agua potable, el establecimiento de áreas protegidas y jardines botánicos municipales, la arborización de espacios públicos y recreacionales, y la prevención y mitigación de los efectos de fenómenos naturales extremos sobre la población.

Las principales atribuciones municipales en materia de la agenda de contaminación son, por lo general, las referidas a la prestación de los servicios de acueducto, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales, a la recolección y disposición de desechos domésticos e industriales y, en general, al saneamiento básico, y la reducción de los efectos ambientales negativos, en particular el control de la contaminación.

En algunos casos los municipios hacen las veces de autoridad ambiental a nivel local. Ello puede conllevar la competencia para establecer regulaciones ambientales, otorgar licencias y permisos ambientales, así como para ejercer las funciones de control propias del proceso orientado a hacer cumplir estas regulaciones o aquellas emanadas de las autoridades regionales o nacionales. El ejercicio de este tipo de competencias se presta muchas veces a conflictos de interés toda vez que, dependiendo de la organización que se dé para ejercerlas, las administraciones municipales pueden verse enfrentadas a actuar como juez y parte con referencia a aquellas actividades del municipio que impactan los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Cuando el municipio no ejerce este tipo de funciones está, por lo general, investido de la facultad para hacerse parte de los procesos decisorios de la autoridad ambiental (licencias, normas, EIA).⁹

⁹ Fuente: Espinoza, 2000

Cualquiera que sea el conjunto de responsabilidades ambientales que tenga un Municipio de acuerdo con la legislación particular, hay por lo general una apreciable diferencia entre ellas y la capacidad con que éste realmente cuenta para desempeñarlas.

1.1.2.4 Competencias Ambientales Municipales

Las competencias ambientales municipales incluyen aquellas iniciativas que son privativas del municipio y las atribuciones que se caracterizan por ser compartidas con una o más autoridades de la administración pública. Entre las funciones ambientales identificadas se encuentran las siguientes:

Elementos generales. Se vincula el tema ambiental en temáticas críticas del desarrollo, en aspectos como:

- Promoción del desarrollo sostenible.
- El mantenimiento de los ecosistemas y la preservación de la diversidad genética y biótica.
- Reducción de los efectos ambientales negativos, en particular el control de la contaminación.
- La mayor prevención y mitigación de los efectos de fenómenos naturales extremos sobre la población.
- Participación de la población local en la toma de decisiones.

La gestión ambiental a nivel de un municipio es la base orientadora para la elaboración de los instrumentos de planificación local: planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales y en general, los Planes Nacionales y Regionales de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística. También sirve como marco para coordinar actividades ambientales entre sectores, lugares y actores en diferentes momentos en el tiempo, vinculados a un contexto territorial específico. Entre ellas destacan:

- Las competencias de planificación urbana referidas a la definición de los usos del suelo, acorde con su destino natural y los intereses de la comunidad.
- Las competencias relacionadas con la salud pública y la educación.
- La competencia para aplicar disposiciones relativas al equipamiento comunitario, urbanización, transporte y tránsito público.
- La competencia para dictar disposiciones de carácter general dentro del municipio.
- La competencia para involucrarse en la definición e implementación de instrumentos de gestión (licencias, normas, EIA, etc.).

Elementos ambientales específicos. La legislación municipal en muchos países otorga mandatos expresos en materia de:

- Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.
- Aseo urbano y domiciliario.¹⁰

1.1.2.5 La Gestión Ambiental en El Salvador

Un breve recorrido a través de la historia muestra los distintos procesos de gestión ambiental, es decir, el conjunto de formas en que los territorios se han conformado y configurado a partir de acciones de grupos sociales en el contexto de complejas relaciones existentes entre factores económicos, políticos y sociales y del impacto de estos sobre lo ecológico.

A lo largo de más de cuatro siglos, han fluido y se han confrontado prácticas de diferentes actores sociales, cada uno de los cuales ha luchado por hacer prevalecer sus intereses e iniciativas económicas y políticas sobre los otros actores.

¹⁰ Fuente: Alvarenga y Lago, 2000; de Alba, 2000; Espino, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez B., 2000. Smith, 2000.

Nuestra historia muestra que los grupos sin poder social ni político, que son la mayoría, han tenido poca participación en las decisiones trascendentales para la vida del país, incluyendo en ello la configuración espacial y el ordenamiento territorial para la promoción del desarrollo.

En el periodo colonial fueron excluidos los indígenas; en la época republicana los grupos sociales pertenecientes a los sectores populares de la sociedad y el eslabón estatal más cercano a la población: las municipalidades.

Las nuevas realidades políticas, económicas, sociales y ecológicas del país, es decir la nueva situación ambiental heredera históricamente, nos obligan a repensar el futuro a partir de las lecciones del pasado.

El Salvador debería asumir como tarea nacional el crear una situación ambiental a partir de la participación plena, democrática y sin exclusiones de todos los grupos sociales. Ello supondría reconstruir colectivamente, socialmente, los espacios vitales para la vida cotidiana, en los que toda la población pueda ejercer su derecho a tener acceso a los recursos que le permitan tener una existencia digna, sin comprometer los recursos ni alienar el derecho que tienen las futuras generaciones.

La crisis ambiental actual es también una crisis de reproducción de la población. Grandes sectores son crecientemente excluidos del mercado laboral, de los ingresos y el desarrollo social y cultural.

Es importante canalizar la gestión ambiental, ya que no es un proceso único sino un conjunto contradictorio de acciones sociales, económicas y políticas, que se desarrollan como resultado de intereses de diferentes actores, pertenecientes tanto a la sociedad política como a la sociedad civil.

La nueva situación política de El Salvador y los cambios en la estructura social producidos por el conflicto armado, han creado una oportunidad para que aprovechando el periodo de transición, la sociedad se plantee el

establecimiento de procesos de gestión ambiental que definan mecanismos e instrumentos, conseguidos a partir de los acuerdos negociados.

La concertación territorial de la gestión ambiental tendría como propósito global la construcción de planes regionales y micro regionales de desarrollo humano sostenible, que pudieran expresar los intereses de diferentes sectores en un territorio determinado.

En otras palabras, la gestión ambiental debería partir de una nueva relación entre nuestra sociedad y la naturaleza, pero también de una nueva relación entre los diferentes actores sociales, que vincularía las diversas prácticas surgidas desde la sociedad civil con aquellas que se realizan desde el Estado.¹¹

Los principales actores de la gestión ambiental son:

- a) El Estado, en sus diferentes niveles, que administra recursos nacionales y debería representar los diferentes intereses presentes en la sociedad.
- b) Los organismos de la cooperación internacional, que a partir de su papel, directo o indirecto, en la negociación que dio final a la guerra y el seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se han convertido en actores internos con recursos financieros y relaciones con el Estado, los grupos de poder y los grupos de base de la población y sus organizaciones de apoyo.
- c) Los grupos con poder económico, que tienen control del mercado y que además cuentan con recursos financieros y poder político para influir sobre el Estado en su propio beneficio.

¹¹ Derecho Ambiental, “Instrumentos de Política y Gestión Ambiental” Alicia Morales

Lamberte.

d) Los grupos de base de la sociedad civil, cuya importancia radicaría en la capacidad de construir poder social y de influir a los partidos políticos y los movimientos sociales para que retomem en sus plataformas, las demandas principales para satisfacer no solo sus mas urgentes necesidades sino para tener acceso a los recursos para su desarrollo humano en forma sostenible.

Por la importancia crucial del Estado como actor de la gestión ambiental, es necesario superar las limitaciones heredadas del pasado, mediante su reestructuración territorial.

La actual estructura político administrativa del territorio no corresponde a las condiciones determinadas por la crisis ambiental, ni al grado de desarrollo de la producción, la tecnología y la dinámica poblacional, y en consecuencia no podría regular la sostenibilidad de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

Dicha transformación estatal solo seria posible a partir de la concertación entre las fuerzas sociales con objetivos claros en función de un nuevo proyecto de nación.

Para darle a la gestión ambiental un contenido democrático que ahora no tiene, seria necesario abrir espacios a la participación de la sociedad civil.

La participación podría darse a través de redes organizativas multisectoriales, que logren canalizar su gestión ambiental ya sea por medio de sus propias instancias con el apoyo de ONGs o por medio de los gobiernos locales.

Para poder ordenar la gestión ambiental es necesario definir sus componentes que son:

a) La planificación, que incluye el ordenamiento ambiental del territorio. Tradicionalmente ha sido una responsabilidad del Estado, principalmente de sus unidades centralizadas ya que los gobiernos locales no han tenido la capacidad para hacerlo. Dicha actividad debería contener el diseño de

estrategias, políticas, programas y proyectos. La participación de la población en la planificación, hasta ahora de muy poca significación, debería hacerse en todo el proceso, desde la problemática hasta la selección de opciones de solución, lo que conduciría a superar el estilo actual de planificación tecnocrática y verticalista.

- b) La legislación que incluye la preparación y aprobación de leyes, reglamentos, códigos, etc., ha sido responsabilidad del Estado. A nivel de regulaciones locales, han tenido alguna participación las municipalidades con mayores recursos y capacidades. Sin embargo ha sido poca o nula la participación de la sociedad civil, debido a la poca confianza que hay en la población acerca de la aplicabilidad de las leyes y el respeto a las mismas, especialmente por parte de aquellos sectores que han detentado el poder y siguen alentando o encubriendo la impunidad.
- c) La inversión, que incluye la que hace el Estado como parte de sus políticas sociales y de apoyo a las actividades económicas (educación, salud, obras públicas, créditos, etc.) y la que realizan los grupos privados de la sociedad civil, que pueden tener como objetivo la ganancia, como es el caso de las ONGs y grupos de base.
- d) La administración, que incluye el fortalecimiento de las instituciones, estatales y de la sociedad civil. En los grupos de base implicaría tener los recursos necesarios y ganar capacidades para la ejecución de obras de desarrollo, con lo cual se estaría abordando desde una nueva perspectiva la construcción del poder social que a estos grupos mayoritarios les ha sido negado históricamente. Con la construcción del poder social, la población estaría en capacidad de acceder a los niveles de poder político y participar en la negociación de los aspectos del desarrollo económico y social que les afectan.

Las diferentes formas de articulación de los componentes de la gestión ambiental deben entenderse como formas de gestión político social en

distintos niveles: comunal, municipal, regional y nacional, que realizadas dentro del sistema político global, permitirían vincular la gestión ambiental al proceso de democratización, inserta en un proyecto de desarrollo nacional.

En resumen, el problema histórico de El Salvador, aún no resuelto, es el uso racional y equitativo de la tierra y sus recursos, como la base material del desarrollo del país.

A lo largo de casi 5 siglos la gestión ambiental excluyente de pequeños grupos que han marginado a la mayoría de la sociedad, y han utilizado al Estado en función de sus propios intereses, ha producido graves conflictos sociales que dieron lugar a largas confrontaciones armadas, cuyas consecuencias deberemos pagar todos.

En un momento crucial para el futuro del país es urgente la redefinición de las formas de gestión ambiental, dentro la cual el Estado tiene una responsabilidad que no puede ser obviada en el marco de una modernización que privatice los recursos indispensables para el desarrollo nacional.

Es urgente también una redefinición del papel de los otros actores sociales de la sociedad civil para superar la polarización existente, que puede llevar al país a padecer nuevas formas de violencia.

El estilo actual de desarrollo tendrá muy pocas posibilidades de ser sostenible si no asegura la reproducción social de la población, como parte importante de la reproducción global de la sociedad. Para ello, la gestión ambiental, como el conjunto de acciones que configuran el territorio y en consecuencia afectan el uso de los recursos naturales, podría convertirse en un espacio de democratización económica, política y social.¹²

¹² Derecho Ambiental, “Instrumentos de Política y Gestión Ambiental” Alicia Morales Lamberte

1.1.3 IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.

El tema objeto de nuestra investigación es la Descentralización de la Gestión Ambiental en los municipios, caso Mejicanos, Antigua Cuscatlán y Colon , el tema en estudio reviste importancia por el motivo que en los últimos años se ha visto con mayor severidad la destrucción del Medio Ambiente y sus consecuencias ya que a pesar del poder soberano que tiene el Estado no ha sido capaz de resolver todos los problemas ambientales, siendo necesario que existan cambios administrativos en los cuales se deleguen competencias y por lo tanto funciones a otras instituciones que se encarguen de proteger el Medio Ambiente .

En nuestro país existen problemas ambientales y no han podido ni podrán ser resueltos solamente por el Estado por lo tanto nuestra investigación estará dirigida a verificar si realmente existe una descentralización de la Gestión Ambiental y si es el caso que cambios administrativos se han dado por parte de las Municipalidades en estudio y si existe participación de los sujetos sociales en la Gestión Ambiental.

Según nuestra Constitución es deber del Estado proteger los Recursos Naturales, así como la Diversidad e integridad del Medio Ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible.

Un ejemplo del poco interés que tiene el Estado de querer descentralizar la gestión ambiental para dar una mejor protección al Medio Ambiente es que para el año 2002 solo existían 25 municipalidades que cuentan con su respectiva Unidad Ambiental desde ese año hasta el 2007 es poco el aumento de municipalidades que poseen una Unidad Ambiental.

PRACTICA:

Ha existido y sigue existiendo una crisis ambiental que afecta a toda la población salvadoreña en general y esto sucede por el poco interés que muestra el Estado en la Protección del Medio Ambiente y como una

solución de querer reparar el daño ocasionado al Medio Ambiente surge la Gestión Ambiental pero existe otro problema pues el Estado ha centralizado la Gestión Ambiental y es difícil pensar que solo el Estado resuelva los problemas ambientales ya que hasta el momento de hoy no ha sido capaz de proteger por completo el Medio Ambiente.

El Estado Salvadoreño al ver su ineficiencia para proteger el Medio Ambiente se vio en la necesidad de delegar ciertas competencias a las municipalidades para la protección del Medio Ambiente creando así las Unidades Ambientales y de esta manera descentralizar en cierta medida la Gestión Ambiental.

En la práctica estas Unidades Ambientales no pueden cumplir en su totalidad sus funciones pues carecen de recursos humanos, económicos y técnicos que el Estado no ha sido capaz de proporcionar; como consecuencia del poco interés que sigue teniendo el Estado de proteger el Medio Ambiente.

ESPACIAL:

Nuestra investigación la realizamos en los municipios, caso: Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón ya que investigamos en las Alcaldías de dichos municipios si existen Unidades Ambientales que se encarguen de velar por la protección del Medio Ambiente y así dar una mejor calidad de vida para la población salvadoreña; así como también su funcionamiento.

TEMPORAL:

El trabajo lo realizamos en el periodo comprendido entre los años 2001-2006, a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Medio Ambiente y sus respectivos Reglamentos.

1.1.4 ENUNCIADO O FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Para realizar nuestra investigación nos formulamos el siguiente problema:

¿En qué medida la falta de interés por parte del Estado de hacer cambios administrativos para lograr la Descentralización de la Gestión Ambiental contribuye a que los problemas ambientales que existen en El Salvador no hayan podido ni podrán ser resueltos?

1.1.5 OBJETIVOS.

1.1.5.1 Objetivo General.

- Investigar y demostrar si realmente existe una descentralización de la Gestión Ambiental en los municipios, caso de Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón.

1.1.5.2 Objetivo Específicos.

- Determinar si ha existido un verdadero interés por parte del Estado Salvadoreño por evitar la contaminación del medio ambiente.
- Evaluar el apoyo brindado por el Gobierno Salvadoreño a los municipios de mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón.
- Determinar la labor que desempeñan las Unidades Ambientales en los municipios en cuestión.
- Exponer los problemas ambientales por los que atraviesan los municipios objetos de nuestra investigación durante los años 2001-2006.
- Determinar la eficacia y correcta aplicación de los instrumentos legales existentes encargados de preservar el medio ambiente.

CAPITULO 2

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.

2.1.1 ANTECEDENTES A NIVEL MUNDIAL.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), realizadas en 1972 y 1992, respectivamente, son dos acontecimientos de la historia de la segunda mitad del siglo XX, que se toman como puntos de referencia para la exposición de los antecedentes históricos de la gestión ambiental en la última década. Las dos conferencias contribuyeron a incrementar la conciencia ambiental y a formar nuevas visiones sobre el manejo del medio ambiente, dieron lugar a convenios multilaterales y acuerdos no jurídicamente vinculantes, y detonaron una sustantiva respuesta de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado que se ha traducido en avances concretos de la gestión ambiental en los países de América Latina y el Caribe.

A su vez, la CNUMAD adoptó el desarrollo sostenible como la meta hacia la cual se deben dirigir todas las naciones de la tierra, un concepto que aborda el tema del desarrollo a partir de una visión integradora de las dimensiones económica, social y ambiental.

2.1.1.1 El Génesis de la Gestión Ambiental

En el período de la Conquista se inició la introducción de diferentes formas de explotación de los bosques, los suelos y el agua, que guardan poco o ningún atención por su buen uso y conservación. En los primeros años, la relación de los conquistadores con el territorio estuvo marcada por el imperativo de extraer la máxima cantidad de oro y plata para la Corona. La agricultura en su primera fase se orientó a atender esta actividad, y

gradualmente se fueron incorporando nuevas actividades agrícolas y ganaderas, como se ha señalado independientemente de las explotaciones mineras, poco a poco, por medio de las encomiendas, las mercedes, las sesiones, etc., el territorio se organizó con predominio de las haciendas coloniales tradicionales, sistemas latifundio-minifundio, enclaves agrícolas, etc. Los sistemas de explotación de la actividad agrícola y el convencimiento de contar con suelos ilimitados fueron factores que influyeron en el establecimiento de métodos culturales reñidos con la conservación del suelo¹³.

La idea de la infinitud de los recursos naturales y de la posibilidad de explotarlos sin entrar a considerar los impactos de la aplicación de las tecnologías europeas para hacerlo, ha dejado hondas huellas en el manejo ambiental de la región a través de su historia. A ello se añade la grave consecuencia de la desarticulación de muchas de las culturas precolombinas que trajo la Conquista.

Es la dramática historia de sumisión de los pueblos indígenas de la región, que se prolongó durante el período de la Colonia y que se simboliza con los casos de los imperios Azteca e Inca. Allí donde los pueblos indígenas presentaron menor resistencia a los propósitos de la Conquista, se fueron construyendo formas culturales mixtas. Pero ese proceso enfrentó numerosos conflictos con aquellos pueblos que intentaban conservar sus tradiciones ancestrales de manejo de los ecosistemas naturales frente a la febril actividad de los conquistadores movida por la idea de los nuevos territorios.

¹³ (Glido, 1992).

2.1.1.2 Los Años de la Posguerra

La visión del aprovechamiento racional de los recursos naturales tomó un nuevo impulso en 1949, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación de los Recursos Naturales, convocada para intercambiar ideas y experiencias y hacer recomendaciones para la reconstrucción de las áreas devastadas por la Segunda Guerra Mundial. Aunque los resultados fueron limitados, la convocatoria determinó la competencia de las Naciones Unidas sobre los asuntos ambientales y condujo a las Conferencias de Estocolmo y Río de Janeiro. En su agenda se reconocieron las complejas relaciones entre medio ambiente y crecimiento económico, cuarenta años antes de la Cumbre de la Tierra que centraría su atención en ese fenómeno.

Después de esa conferencia, en la cual participaron varios países de Latinoamérica, las Naciones Unidas y sus agencias desarrollaron actividades que condujeron a diversos tratados, algunos de ellos ratificados por los países de la región, entre los cuales se mencionan: la Convención Internacional para la Regulación de la Captura de Ballenas (1946); la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo (1954); un conjunto de resoluciones de la Asamblea General sobre el uso de la energía atómica y los efectos de la radiación (1955) que condujeron al Tratado de Prohibición de Ensayos (1963); la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Pesqueros de Alta Mar (1958); el Tratado de la Antártica (1959); la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de la Vida Acuática (RAMSAR, 1971), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972); y la Convención Internacional sobre Comercio de las Especies en Extinción (CITES), 1973.

En la década de los cincuenta se modernizaron o crearon agencias gubernamentales para la gestión de los recursos naturales renovables, en el

contexto del paradigma del proteccionismo económico que predominó en la región desde la posguerra hasta comenzados los años ochenta.

En ese período se impulsó el modelo de la gestión de los recursos naturales por cuencas en algunas regiones¹⁴. Asimismo, la Organización de Estados Americanos, en el contexto de la Alianza para el Progreso, promueve el enfoque del planeamiento y ordenamiento de cuencas hidrográficas, a través de proyectos nacionales y multinacionales.

El uso racional de agua se planteó como prioridad y con ello se dio impulso a la llamada *agenda azul*. Se realizaron grandes obras para el riego, la adecuación de tierras y la construcción de represas hidroeléctricas, a partir del modelo de uso multipropósito, y se fomentó la construcción de acueductos municipales y sistemas de alcantarillado. Estos hechos hicieron de la cuenca hidrográfica un punto focal para la gestión de los recursos naturales y llevó a la creación de nuevas instituciones.

Así, por ejemplo, en Venezuela en los años sesenta, la planificación del recurso agua hizo concurrir a todas las disciplinas profesionales comprometidas con la gestión ambiental, como se expresó con la creación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos en 1967. Como se ha señalado para el caso de Venezuela: “Este proceso tuvo consecuencias positivas. Generó en primer lugar, la necesidad de concebir una visión a largo plazo del país deseable, como ninguna otra iniciativa anterior lo haya logrado. Además, se desarrolló un enfoque integral del aprovechamiento de los recursos naturales que luego constituyó la plataforma conceptual apropiada para articular una política ambiental”. Creado el Ministerio del Medio Ambiente, el primero en existir en la región, se

¹⁴ (Rodríguez B., 1998c)

le otorgaron amplias competencias sobre la administración y manejo del recurso agua, que incluyen el manejo del acueducto de Caracas¹⁵.

Se impusieron entonces legislaciones, políticas y agencias públicas que parten de la visión del aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y que priorizan aquellas actividades de conservación que son indispensables para la producción.

2.1.2 Estocolmo y Río

Durante la década de los sesenta creció la preocupación por la contaminación ambiental causada por el desarrollo económico. Un conjunto de estudios científicos y libros adquirieron una gran popularidad y causaron un profundo impacto.

La Primavera Silenciosa de Rachel Carson (1962) conmovió la conciencia norteamericana.

En los países industrializados la preocupación alcanzó su punto más alto a principios de los años setenta ante los graves daños registrados por la lluvia ácida, los pesticidas y los efluentes industriales, que motivó la realización de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. En esta conferencia se ubicó el tema del medio ambiente en la agenda global y se abrió el debate acerca de sus componentes y variables. Gradualmente, sus conclusiones y recomendaciones se abrieron camino, sus interrogantes fueron materia de diversos foros y estudios, y sus debates generaron nuevos acuerdos y diferencias. El tema ambiental alcanzó una mayor prioridad en las agendas estatales, y se inició la introducción de la *visión de la gestión ambiental de Estado*, que generó nuevas instituciones y políticas, y que se superpuso a la visión minera de los recursos naturales renovables, a la visión

¹⁵ (Gabaldón, 2000)

de su uso racional, y a la visión conservacionista, que superviven hasta nuestros días.

Bárbara Ward y René Dubois en su libro *Solamente una Tierra*, que sirvió de telón de fondo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, señalaron en forma contundente: “En la medida en que ingresamos en la fase global de la evolución humana, es obvio que el hombre tiene dos países, el propio y el Planeta Tierra”. A su vez, un grupo de investigadores del Instituto de Tecnología de Massachusetts, liderados por Donella H. Meadows, publicó, por encargo del Club de Roma, el libro *Los Límites del Crecimiento*, el cual advirtió que de mantenerse las tendencias del crecimiento económico y de los patrones de consumo, se podría producir un súbito e incontrolable declive, ante la incapacidad del planeta para soportarlos¹⁶.

La Conferencia de Estocolmo, adelantada a partir de una amplia agenda sobre el uso de los recursos naturales, se constituyó en el primer esfuerzo global para enfrentar los problemas ambientales transfronterizos y domésticos. Uno de sus principales logros fue el de señalar las amenazas generadas por la contaminación industrial y el desarrollo económico sobre el medio ambiente natural, un reflejo de las preocupaciones de los países desarrollados convocantes de la reunión. El problema, más allá de la comunidad científica, era entonces ampliamente percibido como de contaminación física. Pero los países en desarrollo, para quienes este tipo de problema era aún relativamente irrelevante, arguyeron que la pobreza se cernía como una mayor amenaza para el bienestar humano y para el medio ambiente, y que el desarrollo económico no era el problema sino la solución. La Primer Ministro de la India, Indira Ghandi, acuñó esta preocupación en forma dramática como la contaminación de la pobreza. A su vez, Brasil

¹⁶ (Meadows, 1972).

planteó el derecho soberano de los países del Tercer Mundo de aprovechar sus recursos naturales como base para su desarrollo económico y social y señaló la gran deuda ecológica contraída por los países del Norte que habían alcanzado su desarrollo a costa de daños irreparables al medio ambiente.

“Estocolmo marcó una polarización entre las prioridades del desarrollo económico y la protección ambiental que ha dominado el debate entre los países ricos y pobres, y entre los grupos de interés al interior de los países, que se ha prolongado hasta el presente, y aún no está plenamente resuelta”¹⁷.

2.1.3 La Gestión Ambiental de Estado

En Estocolmo se planteó la necesidad de que las políticas de desarrollo económico y social incorporaran las nociones de la conservación y buen uso del medio ambiente.

Pero si bien esta aproximación llegó a quedar plasmada en algunos códigos y normas de algunos países de la región, en la práctica lo que se impulsó fue la *visión de una gestión ambiental de Estado*. Se otorgó un papel central a la formulación y puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas dirigidas a prevenir y mitigar la degradación del medio ambiente y en recuperar los ambientes deteriorados. En esta visión no se hacía un cuestionamiento de las fuerzas degradantes y destructoras del medio ambiente, inscritas en el modelo y estilo de desarrollo. Esa era la aproximación hacia la gestión ambiental que se había adoptado en los Estados Unidos en 1971 a partir de la Ley de Protección Ambiental y de la Agencia de Protección Ambiental, una legislación y una agencia estatal que tendrían una gran influencia en América Latina y el Caribe¹⁸.

¹⁷ (ONU, 1997).

¹⁸ (Koolen, 1995; Hays, 1998).

La necesidad de luchar contra la contaminación producto del desarrollo económico y la necesidad de impulsar las políticas de conservación de los recursos naturales renovables influyeron muy rápidamente en los países que, como Brasil, plantearon en Estocolmo las paradojas implícitas en las posiciones de los países del Norte. Para lograr el propósito de combatir la contaminación, se hizo cada vez más claro que no bastaba con los tradicionales programas de saneamiento básico y campañas de aseo público, dirigidos a prevenir las epidemias que hasta entonces venían realizando las agencias de salud. Y se fue abriendo paso la demanda por la creación de legislaciones y agencias públicas especializadas con el fin de proponer por la calidad del medio ambiente¹⁹.

La Conferencia de Estocolmo de 1972, se constituyó en un impulso definitivo de la gestión ambiental en los países de la región, iniciándose un nuevo período que se extiende hasta la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992.

En la década de los setenta y en especial a partir de 1972, se pusieron en marcha en América Latina legislaciones e instituciones ambientales, y se expedieron las primeras políticas nacionales sobre medio ambiente. En 1973, Brasil creó la Secretaría Especial del Medio Ambiente y México estableció la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente, iniciándose un proceso de construcción de agencias ambientales a nivel nacional. A su vez, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente de Colombia, 1974, y la Ley Orgánica y el Ministerio del Medio Ambiente de Venezuela, 1976, fueron creaciones pioneras, en comparación con el caso de los países en desarrollo ubicados en otras regiones del mundo.

Las políticas ambientales nacionales formuladas por las nuevas agencias incorporaron la agenda de contaminación o *agenda marrón*, como un reflejo

¹⁹ Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental urbana para organismos no gubernamentales de América Latina y el Caribe/ María Di Pace, Horacio Caride. Pag 23-28

de las preocupaciones que dominaron en la Conferencia de Estocolmo. Incluso ya antes algunos países habían iniciado acciones sustantivas al respecto, como se expresa en la aprobación, por parte de México en 1971, de la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Como instrumentos de gestión para la *agenda de contaminación* se desarrollaron preferentemente los derivados del modelo de regulación directa y de la administración y planificación ambiental, hoy conocido como el modelo de “comando y control”. Su diseño partió con frecuencia de las concepciones de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. Se inició así, el establecimiento de regulaciones y estándares que expresan, de alguna manera, la calidad ambiental deseada, en particular en relación con el agua y el aire. Pero la fijación de las normas y estándares con frecuencia se hizo a partir de aquéllos fijados en los países industrializados, sin la requerida adecuación al medio.

El control de la contaminación urbana se comienza a actualizar mediante la creación de instituciones especializadas en las grandes poblaciones. En las ciudades medianas también se crean instituciones y modelos de gestión llegando algunos a tener visibilidad internacional, como es el caso de Curitiba (Brasil) que se ha señalado a principios de los años noventa como un paradigma de la gestión ambiental urbana.

Entre Estocolmo y Río se avanzó en la creación de nuevos parques naturales nacionales, proceso en el cual ha influido la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, con su modelo de categorización y el señalamiento del 10% del total del territorio de los países en áreas protegidas como ideal de la conservación.

Durante el período se avanzó en el establecimiento de acuerdos multilaterales entre países vecinos para la protección de ecosistemas ubicados en las fronteras, y en el desarrollo de acuerdos sub-regionales. Se mencionan, en particular, los promovidos por el Programa de las Naciones

Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la protección de los mares, y el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en 1978.

El PNUMA, una creación de la Conferencia de Estocolmo, también prestó su asistencia para la instalación o fortalecimiento de las instituciones y programas ambientales, una actividad que llegó a tener un impacto de consideración en muchos países, pero que fue declinando con el tiempo. En la medida en que la gestión ambiental se hizo más fuerte en las naciones, se fue debilitando el papel de esa entidad internacional, en el marco del marchitamiento de las organizaciones de las Naciones Unidas.

Entre los programas promovidos por esta institución se deben mencionar los referentes a la educación y a la información ambiental, que muchas veces se constituyeron en acciones pioneras.

2.1.4 Las Organizaciones no Gubernamentales

La creación y fortalecimiento de organizaciones ambientales no gubernamentales recibió un decidido impulso a partir de la Conferencia de Estocolmo. Antes habían surgido algunas organizaciones, en particular de corte científico, pero las ONG ambientales en su versión moderna fueron una creación de los años setenta. Estas organizaciones y los medios de comunicación jugaron un papel crítico en las primeras movilizaciones ciudadanas en defensa de causas ambientales. En Colombia, en 1974, el Congreso de la República veta el proyecto del gobierno para la construcción de un complejo hotelero en el Parque Nacional Natural Tayrona, tras una movilización nacional e internacional en su contra, promovida por las ONG: “El destino del Tayrona como Parque Nacional quedó confirmado tras el debate más intenso que se haya adelantado en el país sobre la conservación y el desarrollo. Fue un hito en la formación de la conciencia ambiental de los colombianos y contribuyó a que el tema ambiental surgiera como un interés

público de carácter nacional”²⁰. En Brasil el gobierno federal llegó a suspender mediante un Decreto Ley, agosto/1975, las actividades de la fábrica de cemento Itaú, en Contagem/ Minas Gerais, que venía siendo punto focal de una movilización popular considerable, en razón de sus altos índices de emisión de contaminantes.

La evolución de las ONG ambientales estuvo profundamente marcada por la existencia de las dictaduras militares en muchos países de América Latina y el Caribe, como sucedió en Chile. Si bien desde principios de la década del sesenta se habían creado las primeras organizaciones ambientales chilenas, en los setenta y ochenta surgieron nuevas ONG, muchas de ellas como resultado de la represión política, que dieron lugar a la salida de las universidades de un amplio número de académicos de izquierda y centro (Rojas, 1994). Estas nuevas organizaciones más que concentrarse en actividades conservacionistas, dirigieron su atención a las relaciones entre desarrollo, medio ambiente y justicia. Sin embargo, “mientras la sociedad civil se organizaba con gran cautela, el gobierno militar ignoraba el impacto ambiental de su modelo económico, y cuando las ONG hacían alguna presión el gobierno le otorgaba muy poca prioridad al tema”²¹.

En contraste, en diferentes países las autoridades ambientales gubernamentales de los países bajo regímenes democráticos fueron propulsoras del movimiento ambientalista, como ocurrió en Colombia y Venezuela desde principios de los años setenta y en Brasil, una vez restablecida la democracia.

²⁰ (Rodríguez-B., 1998c)

²¹ (Silva, 1997)

2.1.5 La Conferencia de Río y el Desarrollo Sostenible

En la década posterior a Estocolmo se registraron algunas mejoras en la calidad ambiental de los países desarrollados. Pero el aceleramiento del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente a nivel internacional y global —la deforestación, la desertización, y la contaminación marina, así como la mayor degradación ambiental del mundo en desarrollo, motivaron a la Asamblea de las Naciones Unidas a constituir la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la Primer Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, en 1987. Esta Comisión presentó su informe, *Nuestro Futuro Común*, y dio lugar a la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Mientras la Comisión adelantaba sus trabajos, entre 1984 y 1987 se confirmó la existencia del agujero de la capa de ozono y del cambio climático global, dos de las mayores amenazas del globo, cuya ocurrencia no había sido conocida por los delegados de la Conferencia de Estocolmo, en 1972. Las respuestas a los problemas identificados no se hicieron esperar. En 1985 se acordó la Convención de Viena sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono y en 1987 se suscribió el Protocolo de Montreal que, al determinar con exactitud los compromisos y modalidades para detener la emisión de esas sustancias, marcó la iniciación de la construcción de un nuevo tipo de convención global. En virtud de que los países desarrollados son los mayores causantes del agotamiento de la capa de ozono, se estableció un fino balance entre las responsabilidades de éstos y los países en desarrollo, expresado en el gobierno, la financiación y la puesta en marcha de lo acordado. A finales de la década se comenzaron a sentar las bases para la negociación de una convención sobre cambio climático.

El término *desarrollo sostenible*, lanzado por la Comisión Brundtland, fue adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente

y Desarrollo, en 1992, al más alto nivel político, como la meta hacia la cual deben dirigirse todas y cada una de las naciones del planeta.

2.1.6 Diferentes Visiones Gubernamentales del Desarrollo Sostenible

En 1994, después de la Conferencia de Río, se aprobó en Barbados el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, el cual fue suscrito por más de 100 gobiernos del mundo, entre los cuales se cuentan varios países continentales de la región así como los estados insulares del Caribe. El Programa parte del reconocimiento de que estos estados tienen economías vulnerables, dependen de una base reducida de recursos naturales y comercio internacional, y son particularmente vulnerables tanto a los desastres naturales como ambientales. Son especificidades a partir de las cuales se diseñan acciones concretas que sirvan para afrontar problemas tales como la adaptación al cambio climático y al elevamiento del nivel del mar, el mejoramiento de la capacidad para afrontar y recuperarse de los desastres ambientales, la prevención de la escasez de agua potable, la protección de los ecosistemas costeros y los arrecifes de coral de la contaminación y la sobrepesca, el desarrollo de energía renovable, y el manejo del incremento del turismo con miras a proteger la integridad ambiental y cultural.

Posteriormente, en las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas (Miami en 1994; Santiago de Chile en 1998; Québec en 2001) se reiteró el compromiso de todos los países del hemisferio con el desarrollo sostenible. Sin duda, el mayor evento relacionado con tal reiteración lo constituyó la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible en las Américas (1996). Pero la visión sobre el desarrollo sostenible contenida en los acuerdos de Río y Santa Cruz está lejos de ser aceptada por todos los grupos sociales. En las instituciones públicas de América Latina y el Caribe

parecen convivir diferentes concepciones las que, a su vez, son compartidas por diversos grupos de la sociedad civil. Las agencias públicas ambientales parecen acercarse más a la aproximación según la cual la actividad económica y las organizaciones sociales son subsistemas que operan dentro de un ecosistema más grande y finito. Las agencias públicas con prioridad en lo social como son los ministerios de educación, salud y vivienda se centran más en la aproximación que considera a los seres humanos como los actores claves, cuyos modelos de organización social son críticos para la construcción de sendas viables hacia el desarrollo sostenible.

Finalmente, en las agencias públicas con mayor peso en la formulación de la política pública, como son los ministerios de economía, planeación, energía o minas, pareciera dominar la noción según la cual el crecimiento económico tiene mayor prioridad que cualquier otro objetivo. Las preocupaciones sociales tienden a concentrarse en la reducción de la inequidad y de la pobreza, y las de tipo ambiental se restringen a la administración de los recursos naturales. En esta última concepción se tiende a excluir asuntos tales como la cohesión social, la identidad cultural y la integridad de los ecosistemas. Es, en síntesis, relevante constatar la existencia de visiones que, en la práctica, consideran el desarrollo sostenible como un crecimiento económico con equidad social, sin tomar en cuenta cuáles son los impactos para el medio ambiente.

2.1.7 Evolución de la Percepción de los Problemas Ambientales y de la Gestión Ambiental

A inicios de la década del setenta, con relación a la situación ambiental, el aumento de la población mundial, además de los derrames de petróleo en los océanos y de las emisiones de dióxido de carbono, constituían las principales amenazas al bienestar del Hombre. Al inicio de la década

siguiente la percepción de los problemas se amplía, ya se discutía el efecto invernadero, la contaminación de los océanos, la deforestación, la pérdida de la biodiversidad y la lluvia ácida. A finales de la misma década, otros factores eran incorporados como amenazas no solo para el Hombre, sino también para el Planeta. Entre ellos se destacaban: el agravamiento de los cambios climáticos globales, la reducción de la capa de ozono asociada a los CFC's, los residuos tóxicos, la pérdida de hábitats, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, la disponibilidad de agua dulce, la intensificación de la degradación ambiental de los países en desarrollo, el desperdicio de energía, las pérdidas de suelo y la desertificación, la marginalización.

En este contexto, la gestión ambiental, entendida, de manera amplia como el “campo que busca equilibrar la demanda de recursos naturales de la Tierra con la capacidad del ambiente natural, debe responder a esas demandas en una base sustentable”²², surge como el elemento fundamental en la búsqueda de la sustentabilidad ambiental. Su principal objetivo es conciliar las actividades humanas y el medio ambiente, a través de instrumentos que estimulen y viabilicen esa tarea, la cual presupone la modificación del comportamiento del Hombre en relación con la naturaleza, debido a la actual situación de degradación de la naturaleza.

2.1.8 Economía, Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo Sostenible en los Años Noventa.

A partir de la Conferencia de Río, la totalidad de los países de la región han expresado su compromiso con el desarrollo sostenible en multitud de tratados y acuerdos multilaterales, declaraciones, legislaciones, planes de desarrollo y políticas sectoriales.

²² (COLBY, 1990, p.1)

Pero tres hechos registrados en la región en la última década señalan en forma contundente cuán lejos se está de lograr esos propósitos: el incremento de la destrucción y degradación ambiental, la persistencia de altos niveles de pobreza no obstante su relativa disminución en la década de los noventa, y el incremento de la desigualdad que coloca a Latinoamérica y el Caribe como la región más inequitativa del mundo.

Además de estos tres hechos críticos, otros fenómenos que caracterizaron la década de los noventa en los campos económico, político y social, requieren ser subrayados: el crecimiento económico alcanzó una tasa promedio anual del 3,1% en el período 1991-2000 y, no obstante que significó dejar atrás la década perdida en el desarrollo económico de la región, se mantuvo por debajo del crecimiento alcanzado en las décadas anteriores; la transición demográfica se consolidó y se dieron grandes procesos de migraciones poblacionales al interior de los países y hacia el exterior; se registraron profundas transformaciones económicas centradas en una mayor apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capital internacional y el incremento del papel del sector privado en la producción de bienes y servicios y en la prestación de servicios públicos; la región se convirtió en un activo participante en el proceso de globalización del crimen organizado, en particular a través del narcotráfico; y se continuó un profundo proceso de reformas del papel y de la organización del Estado.

2.1.9 Las Reformas del Estado

Las transformaciones económicas se han dado simultáneamente y en relación con profundas transformaciones del Estado, el cual se ha replanteado más como complemento de los mercados que un sustituto de éstos y más como socio y promotor que como ente rector. Se ha buscado priorizar sus funciones de regulador, eliminar su papel de empresario, entregar al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil la

prestación de una parte de los servicios sociales y públicos que eran tradicionalmente de su responsabilidad y, en general, incrementar su eficacia y eficiencia.

A partir de estas concepciones, la organización del Estado se ha venido reformando con base en la descentralización, la coordinación e integración intersectorial, y la participación ciudadana, fórmulas todas que encuentran diversas expresiones a lo largo y ancho de Latinoamérica, y que a lo largo del presente estudio se exploran con relación a la gestión ambiental.

La reforma del Estado ha tenido lugar simultáneamente con el retorno a la democracia formal que se ha dado en la casi totalidad de los países de la región en las últimas dos décadas, y que ha significado la desaparición de las dictaduras militares de corte autoritario que llegaron en un momento a dominar su escena política. Pero al mismo tiempo se registran conflictos que señalan las debilidades y fallas de la democracia en la región, como lo evidencian el alzamiento armado de los zapatistas en México en 1994 y su movilización no armada en 2001, o los levantamientos y protestas de comunidades indígenas y campesinas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala acontecidas en el curso de los últimos años, o la subversión armada en Colombia, todos relacionados en alguna medida con la demanda por el acceso a los recursos naturales, a la participación política y al reconocimiento de la identidad cultural. Estos casos hacen referencia a representaciones extremas con situaciones de deficiencias de acceso a bienes sociales, naturales y políticos, pero no son exclusivas de las sociedades donde acontecen y por el contrario, se encuentran presentes en un amplio número de países de la región. Basta con recordar los millones de pobres que están asentados en zonas de alta vulnerabilidad ambiental que

constituye uno de los síntomas más aberrantes de la injusticia social imperante²³.

2.1.10 Los Cinco Paradigmas de la Gestión en la Relación entre el Hombre y la Naturaleza

Las diferentes etapas de esa progresión para comprender los problemas ambientales y sus causas, corresponden a diferentes maneras de describir la relación fundamental entre el Hombre y la naturaleza, y por tanto a cinco estadios en la evolución de la percepción de esa relación, que se traducirán en la gestión que es practicada. COLBY (1990) identificó cinco elementos que más se destacan y los asoció a cinco paradigmas, cada uno de ellos con interrogantes y exigencias diferentes, percibiendo diferentes amenazas y riesgos que se presentan como problemas para el desarrollo.

El análisis que sigue, tiene como referencia la formulación de COLBY (1990).

a) Economía de frontera

Fue el paradigma dominante en los países industriales hasta los años sesenta, en el cual la naturaleza existe como un instrumento para beneficiar al Hombre, siendo explorada, manipulada y modificada por él, sin importar la manera, siempre para mejorar la calidad material de su vida.

En la teoría y en la práctica, economía y naturaleza están separadas, siendo que el proceso económico de producción y consumo ocurren dentro de un sistema totalmente cerrado, en el cual los únicos factores limitantes son trabajo y capital, pues el resto es contorneado por los avances tecnológicos con su inconfundible capacidad de resolver problemas.

Ese enfoque originó una forma de gestión de la relación entre la actividad humana y la naturaleza, de orientación unilateral, sin duda antropocéntrica, donde el daño, cuando era notado, podía ser fácilmente reparado, gracias al

²³ (Banco Mundial, 1997; Alvarenga y Lago, 200; De Alba, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez B, 2000; Smith, 2000).

desarrollo tecnológico que, así como el progreso y el crecimiento económico, también era infinito.

La debilidad de ese abordaje surgió de la diferencia existente entre vulnerabilidad y daño ecológico entre los ecosistemas tropicales y templados y de las diferencias entre los tipos de problemas ambientales que ellos enfrentaban. Hasta hace poco, sólo el agotamiento y los daños ecológicos impuestos a los trópicos eran irreversibles, mientras que los problemas ambientales de los países industrializados eran muy diferentes, se relacionaban más con la contaminación industrial²⁴.

b) Ecología profunda

Al contrario de la jerarquía de la economía de frontera, el Hombre es colocado en una posición de subordinación a la naturaleza, lo que fundamenta el establecimiento de algunos de sus dogmas básicos: igualdad de las especies, reducción de la población humana, autonomía bioregional (reducción de la dependencia económica, tecnológica, cultural y de comercio apenas entre regiones integradas, con características ecológicas comunes), promoción de la diversidad ecológica y cultural, economía orientada al no crecimiento, fin de la dominación de la tecnología, mayor uso de sistemas tecnológicos y de gestión de sociedades nativas. A pesar que su implementación exija profundas reformas en los sistemas legales, económicos y sociales, así como en las concepciones de desarrollo, algunos de sus principios podrán ser aprovechados en futuras concepciones de desarrollo.

c) Protección Ambiental

²⁴ (BERMAN, 1981, COLBY, 1990, p. 5)

La estrategia de ese paradigma fue la institucionalización del medio ambiente, de los estudios de impacto ambiental como forma legal de evaluar los costos y beneficios de la contaminación ambiental. Los gobiernos crean agencias de protección ambiental, responsables del establecimiento de límites y mecanismos de corrección cuando éstos fueran sobrepasados, complementados por instrumentos de comando y control.

Los límites aceptables de contaminación, eran determinados por la aceptación y viabilidad económica a corto plazo de las empresas, lo que los tornaba arbitrarios a la mayoría de ellos.

En la industria, la gestión ambiental tenía como principal objetivo controlar el daño, los límites se concentraban, predominantemente en medidas al final del proceso, en lugar de un tratamiento en toda la planta.

Los resultados de este enfoque con relación a las respuestas de las empresas, son todavía menos significativos, pues la gestión ambiental es vista como costo adicional, que no tiene facilidades de traducir beneficios ecológicos en términos monetarios. Los problemas ambientales todavía no son asimilados como límites reales, principalmente debido al carácter omnipotente de la tecnología, entonces, la interacción entre la actividad humana y la naturaleza se mantiene unilateral y antropocéntrica, produciendo crecientes saldos negativos para la naturaleza.

d) Gestión de Recursos

Este tipo de abordaje tiene como eje central, la incorporación de todo tipo de recursos, biofísicos, humanos, financieros y de infraestructura, en los cálculos de las cuentas nacionales.

Se contraponen directamente con el paradigma anterior en el tratamiento de algunos temas: los vinculados con el agotamiento de recursos, ahora considerado tema de preocupación; la contaminación pasa a ser vista como un recurso negativo, que provoca la degradación del capital natural; el clima

y los procesos de regulación son recursos fundamentales y vitales, que deben ser gerenciados por este enfoque; parques y reservas son considerados recursos genéticos y elementos fundamentales como reguladores climáticos.

Las estrategias de gestión inherentes a este paradigma, también identificado como Eficiencia Global, deben incluir: eficiencia energética, conservación de recursos en general, restauración ecológica, monitoreo de la salud social y de los ecosistemas, adopción del principio del contaminador pagador, para internalizar los costos sociales de la contaminación y preferencialmente el uso de tecnologías limpias. En este sentido, el tema principal en la utilización de las fuerzas del mercado para una gestión ambiental eficiente.

e) Ecodesarrollo

La gestión ambiental es reorientada hacia la protección ambiental, no más en un sistema cerrado, el cual es sustituido por el modelo de economía biofísica, una economía abierta, termodinámicamente encajada dentro del ecosistema, parte del flujo de recursos biofísicos (energía, materiales y los ciclos de procesos ecológicos) sale del ecosistema para la economía, y la energía degradada (no utilizable) y otros subproductos (contaminación) fluyen de vuelta para el ecosistema.

Uno de los principales objetivos de este es sustituir el principio del contaminador pagador por el principio de pagar para prevenir la contaminación, por medio de la reestructuración de la economía, de acuerdo con los principios ecológicos de reducción de la actividad económica.

El ecodesarrollo incorpora preocupaciones culturales y de equidad social presentes en varias escuelas de la ecología profunda, en un movimiento dirigido a sintetizar valores biocéntricos y antropocéntricos, convergiendo en el ecocentrismo, en una posición ni por encima ni por debajo de la naturaleza.

La concepción de ecodesarrollo, su teoría de gestión ambiental, de desarrollo y medio ambiente se fundamentan en el reconocimiento de que el Hombre y la naturaleza no son desligados como suponían la filosofía occidental y los enfoques gubernamentales.

2.2 ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD SALVADOREÑA.

Los esfuerzos orientados para la protección de los recursos natural se remontan desde la década de los 80 cuando por Acuerdo Ejecutivo No. 236 del 09 de marzo de 1981, publicado en Diario Oficial No. 62, Tomo No. 270 del 31 de marzo de 1981, se crea el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre, como una Unidad Especializada de la Dirección General de Recursos Naturales, del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En el año de 1993 surgen iniciativas para la conversión de la deuda por medio ambiente y con Decreto No. 64 del 30 de junio de 1993, publicado en Diario Oficial No. 199, Tomo No.321 del 26 de octubre de 1993, se ratifica el Acuerdo relativo al establecimiento del Fondo y del Consejo Administrativo de la Iniciativa para las Américas El Salvador.

Para 1994 es urgente para el Estado contar con legislación que facilite la protección, conservación y mejoramiento de la vida silvestre, por lo que emite la Ley de Conservación de Vida Silvestre, mediante Decreto Legislativo No. 844 de fecha 14 de abril de 1994, publicado en Diario Oficial No. 96, Tomo No. 325 de fecha 25 de mayo de 1994. Posteriormente, como consecuencia de la preocupación por recuperar el medio ambiente fue creado el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES), como una entidad de derecho público descentralizada, adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del

Desarrollo Económico y Social, según Decreto Legislativo N°23 de fecha 16 de junio de 1994, publicado en Diario Oficial No.120 Tomo No.323 del 29 de junio de 1994. Si embargo el Gobierno de El Salvador considero importante contar con un ente que se encargara de manera integral de la gestión ambiental y para ello crea la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), como una institución adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), por Decreto Ejecutivo No. 19 del 15 de julio de 1994, publicado en Diario Oficial No.152, Tomo No. 324 de fecha 19 de agosto de 1994²⁵.

Para el año de 1997 el Ejecutivo, considera que es necesaria una Secretaría de Estado que se encargue de formular, planificar y ejecutar las políticas de Gobierno en materia de medio ambiente y recursos naturales y crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante Decreto Ejecutivo No. 27 del 16 de mayo de 1997, publicado en Diario Oficial No. 88 Tomo No.335 de la misma fecha.

Las funciones y atribuciones del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales son establecidas en el Art. 45 A del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, el cual fue reformado por Decreto No. 30 del 19 de mayo de 1997, publicado en Diario Oficial No.89 de esta misma fecha.

Con el fin de unificar todas las actividades tendientes a la protección, conservación, mejoramiento, restauración, y uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente, mediante Decreto No. 72 de fecha 31 de julio de 1997 se traslada la relación del Fondo Ambiental de El Salvador al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Para enfrentar con éxito y de forma integral los problemas ambientales y para dotar al país de una

²⁵ El Salvador. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dirección de Gestión Ambiental, pag. 15-18

legislación ambiental que sea coherente con los principios de sostenibilidad del desarrollo económico y social, mediante Decreto No. 233 de fecha 02 de marzo de 1998, se emite la Ley del Medio Ambiente y es publicada en Diario Oficial No. 79, Tomo No. 339 de fecha 4 de mayo de 1998²⁶.

Atendiendo el Art. 4 de la Ley del Medio Ambiente, el primer Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio fue emitido por Acuerdo Ejecutivo No. 16, en el Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales de fecha 14 de febrero de 2000.

Considerando que la Ley del Medio Ambiente establece quien es la autoridad ambiental, mediante Decreto No. 441 de fecha 7 de junio de 2001, publicado en Diario Oficial No.133, Tomo No.352 de fecha 16 de julio de 2001, se reforma la Ley de Conservación y Vida Silvestre, a fin de que las competencias que ésta confiere al Ministerio de Agricultura y Ganadería sean trasladadas al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Teniendo en consideración que es necesario conocer los factores constitutivos del riesgo, amenazas y vulnerabilidad, como base para adoptar medidas que garanticen niveles adecuados de seguridad para la población frente a los eventos y procesos de riesgo de desastres, se crea el Servicio Nacional de Estudios Territoriales SNET, como una entidad desconcentrada, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante Decreto No. 96 del 14 de septiembre de 2001, publicado en Diario Oficial No. 197, tomo No. 353 de fecha 18 de octubre de 2001. Por Acuerdo No. 74 de fecha 30 de julio de 2002 se reformó el Reglamento de Organización y Funciones, para separar las Funciones Financieras de las Administrativas. Se emite el 20 de enero de 2003 el Acuerdo No. 6 para incorporar nuevas funciones y

²⁶ Acevedo Morán, Larissa Desiree Granillo Ortíz, Sara Marleny Hernández Hernández, Vilma Rosa Meza Carranza, Carmen Patricia. La importancia de la Ley del Medio Ambiente y su impacto en la gran empresa salvadoreña pag.33-35.

responsabilidades al Ministerio y finalmente el 04 de junio de 2003, se emite el Acuerdo No. 52 con el propósito de ajustarse a las necesidades para el cumplimiento de sus objetivos. Considerando que es necesario que las autoridades ambientales, organizaciones no gubernamentales y empresariales deban concretar alianzas estratégicas, a fin de buscar soluciones a los problemas ambientales, se crea el Consejo Nacional del Medio Ambiente CONAMA y se definen sus atribuciones, a través de Decreto Ejecutivo No. 40 de fecha 29 de septiembre de 2004. Se modificó la estructura del Ministerio, mediante Acuerdo No. 50 de fecha 04 de noviembre de 2004 con el propósito de que existiera dentro de la organización, una Dirección responsable de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales orientadas a proteger el medio ambiente y los recursos naturales y atender oportunamente los requerimientos ciudadanos e institucionales sobre acciones u omisiones en contra de la naturaleza y el medio ambiente.

Para incorporar funciones que garanticen el logro de los objetivos planteados de acuerdo a las prioridades establecidas, se emite el Reglamento de Organización y Funciones por Acuerdo No. 30 de fecha 19 de junio de 2006.

CAPITULO 3

3.1 LEYES NACIONALES E INTERNACIONALES

3.1.1 LEYES NACIONALES

3.1.1.1 Ley Primaria: Constitución de la República de El Salvador

Como bien se sabe la Constitución fue elaborada en 1983 en ella se establecieron los fundamentos de la convivencia social de los habitantes del país y los deberes y derechos de las personas e instituciones estatales en la gestión ambiental.

Los artículos constitucionales que se relacionan con la gestión ambiental del Estado son:

El art. 113 Cn. Expresa que “Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades. En esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los municipios y las entidades de utilidad pública”.

Además la Constitución establece que es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible.

Se declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establece la ley.

Se prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, es decir que es deber del Estado la conservación de los Recursos Naturales (art.117). Y el art. 144 Cn. “Los tratados internacionales

celebrados en El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la Republica al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución²⁷.

La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

El art. 203 Cn. Expresa que los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentara los principios generales para su organización funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

Los municipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional y la autonomía de los municipios comprende:

3º. Gestionar libremente en las materias de su competencia.

Este artículo faculta a los Gobiernos Municipales para gestionar libremente materias de su competencia entre ellas el medio ambiente y la emisión de ordenanzas (art. 204).

También la Constitución establece que los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General de el Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios.

Las Municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o mas Municipios.

Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creara un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos.

Los Concejos Municipales administraran el patrimonio de sus municipios y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración en la Corte de Cuentas de la Republica (art. 207 Cn).

²⁷ Constitución de la Republica de El Salvador.

3.1.1.2 Leyes Secundarias

3.1.1.2.1 Ley del Medio Ambiente

Esta ley tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; así como también, normar la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia. ²⁸

Para los efectos de la Ley del Medio Ambiente y su reglamento, se entenderá por Gestión Pública Ambiental: Todas las actividades o mandatos legales que realiza o ejecuta el Estado o las municipalidades en relación al medio ambiente con consecuencia o impacto en el mismo (art.5).

Asimismo el art. 6 establece que se crea el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, formado por el Ministerio que será su coordinador, las unidades ambientales en cada Ministerio y las instituciones autónomas y municipales, se llamará SINAMA y tendrá como finalidad establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades e instituciones del sector público los principios, normas, programación, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado y tendrá los objetivos siguientes:

a) Establecer los mecanismos de coordinación de gestión ambiental en las entidades e instituciones del sector público, para implantar la dimensión ambiental en el desarrollo del país;

b) Establecer la organización estructural y funcional de la gestión ambiental en las entidades e instituciones del sector público;

²⁸ Ley del Medio Ambiente

c) Establecer los procedimientos para generar, sistematizar, registrar y suministrar información sobre la gestión ambiental y el estado del medio ambiente como base para la preparación de planes y programas ambientales, para evaluar los impactos ambientales de las políticas sectoriales y para evaluar el desempeño de la gestión ambiental de los miembros del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente;

d) Establecer como responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad o institución del sector público la implantación, ejecución y seguimiento de la gestión ambiental; y,

e) Establecer las normas de participación y coordinación entre éste y el Ministerio.

Compete al Órgano Ejecutivo en el ramo del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la coordinación del SINAMA, para lo cual dictará las políticas que servirán como guía para el diseño, organización y funcionamiento el cual será centralizado en cuanto a la normación, y descentralizado en cuanto a la operación.

Las instituciones públicas que formen parte del SINAMA, deberán contar con unidades ambientales, organizadas con personal propio y financiadas con el presupuesto de las unidades primarias. Las Unidades Ambientales son estructuras especializadas, con funciones de supervisar, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro de su institución y para velar por el cumplimiento de las normas ambientales por parte de la misma y asegurar la necesaria coordinación interinstitucional en la gestión ambiental, de acuerdo a las directrices emitidas por el Ministerio (art. 7).

También el art. 8 nos habla de la participación de la población en la gestión ambiental el cual establece que “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 a nivel regional, departamental y local”.

Se determina el derecho de la población a ser informada sobre la gestión ambiental y lo hace de la siguiente manera “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 (art. 9).

En cuanto a la participación de la comunidad el Art. 10 dispone que “El Ministerio del Medio Ambiente y en lo que corresponda, las demás instituciones del Estado, adoptarán políticas y programas específicamente dirigidos a promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental”. En cuanto a “La prevención y control de la contaminación del suelo, se establece que se regirá por los siguientes criterios:

a) El Ministerio elaborará las directrices para la zonificación ambiental y los usos del suelo. El Gobierno central y los Municipios en la formulación de los planes y programas de desarrollo y ordenamiento territorial estarán obligados a cumplir las directrices de zonificación al emitir los permisos y regulaciones para el establecimiento de industrias, comercios, vivienda y servicios, que impliquen riesgos a la salud, el bienestar humano o al medio ambiente;

b) Los habitantes deberán utilizar prácticas correctas en la generación, reutilización, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos domésticos, industriales y agrícolas;

c) El Ministerio promoverá el manejo integrado de plagas y el uso de fertilizantes, fungicidas y plaguicidas naturales en la actividad agrícola, que mantengan el equilibrio de los ecosistemas, con el fin de lograr la sustitución gradual de los agroquímicos por productos naturales bioecológicos; y

d) El Ministerio en cumplimiento de la presente ley y sus reglamentos vigilará y asegurará que la utilización de agroquímicos produzca el menor impacto en el equilibrio de los ecosistemas. Una ley especial contendrá el listado de productos agroquímicos y sustancias de uso industrial cuyo uso quedará prohibido (art. 50).

En lo relativo a la protección y manejo de las aguas expone que el Ministerio, elaborará y propondrá al Presidente de la República para su aprobación los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas tomando en cuenta la legislación vigente y los criterios siguientes”:

- a) Su manejo se realizará en condiciones que prioricen el consumo humano, guardando un equilibrio con los demás recursos naturales;
- b) Los ecosistemas acuáticos deben ser manejados tomando en cuenta las interrelaciones de sus elementos y el equilibrio con otros;
- c) Se promoverán acciones para asegurar que el equilibrio del ciclo hidrológico no sufra alteraciones negativas para la productividad, el equilibrio de los ecosistemas, la conservación del medio ambiente, la calidad de vida y para mantener el régimen climático;
- d) Asegurar la cantidad y calidad del agua, mediante un sistema que regule sus diferentes usos;
- e) Se establecerán las medidas para la protección del recurso hídrico de los efectos de la contaminación; y
- f) Todo concesionario de un recurso hídrico para su explotación será responsable de su preservación (art. 70).

Es obligación del Ministerio, en coordinación con los Concejos Municipales y las autoridades competentes, proteger los recursos naturales de la zona costero-marina (art. 72). En cuanto a la protección de los Bosques el art. 77 establece que para la gestión y aprovechamiento sostenible de los bosques, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

a) El Ministerio en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en consulta con las instituciones pertinentes y los sectores organizados, elaborará y aplicará un conjunto de mecanismos de mercado, que faciliten y promuevan la reforestación, tomando en cuenta la valoración económica del bosque, en la que se incorporen entre otros, los valores de uso no maderables, el de los servicios ambientales que presta como protector de los recursos hídricos, el suelo, la diversidad biológica, de la energía, la fijación de carbono de la atmósfera, la producción de oxígeno y sus efectos como regulador del clima; y

b) El Ministerio en coordinación con los entes e instituciones involucradas, elaborará una propuesta de aquellas áreas forestales, que por su valor para la conservación de suelos, diversidad biológica y aguas, deban ser adquiridos por el Estado o incluidos en programas con financiamiento para su conservación.

El Estado a través de instancias de financiamiento apoyará proyectos de tecnología forestal y aprovechamiento de la diversidad biológica.

3.1.1.2.2 Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente

Este Reglamento General tiene por objeto desarrollar las normas y preceptos contenidos en la Ley del Medio Ambiente, a la cual se adhiere como su instrumento ejecutorio principal.

En cuanto a la gestión del medio ambiente este reglamento empieza por la integración del sistema nacional de gestión del medio ambiente(SINAMA) (art. 5)

El Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, en lo sucesivo SINAMA, estará integrado por el Ministerio, las Unidades Ambientales de cada Ministerio y de las Instituciones Autónomas y Municipales. Sus objetivos, organización, funcionamiento y responsabilidades estarán enmarcados

dentro de lo consignado en los arts. 6 y 7 de la Ley y en su Reglamento Interno.

Las Funciones del SINAMA son (art. 6):

- a. Coordinar las actividades sectoriales e intersectoriales para lograr los objetivos de la gestión ambiental, contemplados en el Art. 6, literal a) de la Ley;
- b. Proporcionar detalles para la elaboración del Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente del país, de acuerdo con los Arts. 30 y 31 de la Ley; y
- c. Las indicadas expresamente en la Ley.

Corresponderá al Ministerio, como Coordinador del SINAMA:

- a. Dictar las políticas que servirán de guía para el diseño, la organización y el funcionamiento del Sistema;
- b. Emitir las directrices que orienten la gestión ambiental;
- c. Elaborar el Reglamento Interno del Sistema;
- d. Coordinar las acciones de las Unidades Ambientales en la gestión ambiental;
- e. Promover el establecimiento de los mecanismos que propicien la participación comunitaria en la gestión ambiental;
- f. Promover la participación de las unidades ambientales en la supervisión, coordinación y seguimiento de las políticas, planes y programas de su institución; y
- g. Establecer los procedimientos para el manejo de la información sobre la gestión ambiental y el estado del medio ambiente, de acuerdo con el Art. 6 literal c) de la Ley (art. 7).

Este reglamento mas adelante nos habla de las Unidades Ambientales y establece que se les asignará del presupuesto de su unidad primaria, los recursos financieros y técnicos necesarios para el cumplimiento de las

actividades que les competen en el desarrollo de la gestión ambiental (art. 8 y 9).

Y las funciones de las Unidades Ambientales determina que corresponderá a las Unidades Ambientales:

- a. Supervisar, coordinar y dar seguimiento a la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro de su institución;
- b. Apoyar al Ministerio en el control y seguimiento de la Evaluación Ambiental, de acuerdo con el Art. 28 de la Ley;
- c. Recopilar y sistematizar la información ambiental dentro de su institución;
- d. Las indicadas expresamente en la Ley.

En cuanto a la participación que tiene la población en la Gestión Ambiental el art. 10 establece que se promoverá la participación de la población a través de la consulta en los siguientes casos:

- a. Previamente a la aprobación de las políticas, planes y programas institucionales relacionados con la gestión ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 8 de la Ley
- b. Previamente a la definición y aprobación de la Política Nacional de Medio Ambiente, de acuerdo a lo prescrito en la letra a) del Art. 9 de la Ley;
- c. En el otorgamiento de concesiones para la explotación de los recursos naturales, de acuerdo a lo prescrito en la letra b) del Art. 9 de la Ley; y
- d. Previamente a la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental de obras o proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en el Art.25 de la Ley²⁹.

En cuanto a la Información Ambiental se determina que las finalidades que se persiguen con la información Ambiental son las siguientes según el art. 48:

²⁹ Reglamento general de la Ley del Medio Ambiente.

- a. Mantener informada a la población sobre el estado actual del medio ambiente;
- b. Garantizar el ejercicio constitucional del derecho de acceso a la información, con las limitaciones que la misma Constitución y las leyes establecen; y
- c. Responsabilizar tanto a la sociedad y al Estado en la protección del medio ambiente.

La administración de la información Ambiental el Ministerio, en coordinación con las Unidades Ambientales, recopilará, actualizará y publicará la información ambiental que le corresponda manejar.

El Ministerio tendrá una unidad encargada de la Información Ambiental, con el personal y los medios necesarios para su funcionamiento (art. 49).

El Ministerio, en lo relacionado con la Información Ambiental, tendrá las siguientes atribuciones según el art. 50:

- a. Definir y dar seguimiento a los programas y proyectos que se promuevan y desarrollen en el ámbito de la Información Ambiental;
- b. Actualizar periódicamente la Información Ambiental;
- c. Suministrar la información solicitada de acuerdo al presente Reglamento; y
- d. Proporcionar al organismo central responsable de cuentas nacionales, la Información Ambiental que sea requerida.

Las Unidades Ambientales, según el art. 51 con relación a la Información Ambiental tendrán las siguientes funciones:

- a. Recopilar y seleccionar la información en materia ambiental que genere la institución a la cual pertenecen, bajo los mecanismos y procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, (SINAMA);

- b. Mantener informado al Ministerio sobre las solicitudes, autorizaciones e información que suministren a los solicitantes; y
- c. Suministrar al Ministerio la información que le fuere solicitada en las condiciones y calidad necesarias;

3.1.1.2.3 Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de Desechos Sólidos

En la Gestión Ambiental Municipal se le da estricto cumplimiento a este reglamento el cual tiene por objeto regular el manejo de los desechos sólidos.

Y el alcance del mismo será el manejo de los desechos sólidos de origen domiciliar, comercial, de servicios o institucional; sean procedentes de la limpieza de áreas públicas, o industriales o similares a domiciliarios, y de los sólidos sanitarios que no sean peligrosos.

Este reglamento también establece en el art.4 que serán responsabilidades del Ministerio:

Determinar los criterios de selección para los sitios de estaciones de transferencias, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos;

Emitir el permiso ambiental de acuerdo a lo establecido en la Ley para todo plan, programa, obra o proyecto de manejo de desechos sólidos.

3.1.1.2.4 Ley Forestal

La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera; los recursos forestales son

parte del patrimonio natural de la Nación y corresponde al Estado su protección y manejo³⁰.

Declarase de interés económico el desarrollo forestal del país desde el establecimiento de la población hasta el aprovechamiento final y todas sus formas de valor agregado.

Asimismo, esta Ley busca establecer las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional con fines productivos, quedando fuera de esta regulación las Áreas Naturales Protegidas y los bosques Salados.

El Ministerio de Agricultura y ganadería, el que en el texto de esta ley será denominado MAG, será el responsable de la aplicación de esta normativa y la autoridad competente para conocer de la actividad forestal productiva, creando la Comisión Forestal, para el desarrollo tecnológico e industrial.

A fin de coordinar la aplicación de esta Ley y la administración de los recursos forestales del país, todos los organismos e instituciones de la administración pública, en el área de su respectiva competencia, estarán obligados a prestar su colaboración al MAG(art. 3).

3.1.1.2.5 Código Municipal

Entre las competencias asignadas a los Gobiernos Municipales, en el art. 4 se ha especificado también su responsabilidad en “el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables” (numeral 10), que a su vez se convierte en uno de los principales soportes de la gestión ambiental municipal, ya que desde 1905 se había perfilado en la Ley del Ramo Municipal.

³⁰ Ley Forestal

Además la misma normativa les facultad para regular sobre las materias de su competencia, a través de Ordenanzas y Reglamentos que son de obligatorio cumplimiento dentro de la localidad.

A pesar de haberse asignado competencias de gestión ambiental a los Gobiernos Municipales arts. 24-31 habla de la organización y gobierno de los municipios), el Ministerio del Medio Ambiente (MARN) ha tenido mayor reconocimiento para elaborar políticas y planes, ejecutar proyectos ambientales, evaluar el impacto ambiental de proyectos públicos y privados, y administrar recursos provenientes de la cooperación externa, deteriorando la capacidad de gestión ambiental de los sujetos sociales locales.

Pero la situación ambiental ha rebasado la capacidad del MARN en la resolución y atención de los problemas que se presentan en distintas zonas del país, originándose procesos sociales para detener el deterioro ambiental e incidir en los Gobiernos Municipales en la elaboración de planes y normativas para actuar decididamente ante los problemas ambientales que les afectan.

Una de las mayores problemáticas a las que se han enfrentado los sujetos sociales locales en su iniciativa ambiental, esta relacionada con la limitada capacidad de obtención de recursos para la ejecución de sus proyectos y la imposibilidad de detener obras que afectan al medioambiente pero que cuentan con permisos otorgados por el MARN.

De esta manera se manifiesta el conflicto entre las instancias de el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales al momento de impulsar planes y proyectos con visiones diferentes, llevando a los Gobiernos municipales a impulsar sus propias políticas ambientales locales, incluso abriendo espacios para la participación de la población en la definición de prioridades y ejecución de proyectos, lo cual se constituye en una forma diferente de gestión a la concebida en la Ley del Medio Ambiente, donde se ha limitado

la participación a la consulta de la población sobre políticas, planes y programas previamente elaborados por las instancias de gobierno.

Un importante mecanismo que han ido utilizando los Gobiernos Municipales desde el nuevo marco regulatorio de su accionar para adoptar la responsabilidad en la gestión ambiental, ha sido la emisión de ordenanzas como lo expresa el art. 32 el cual dice que las ordenanzas son normas de aplicación general dentro del municipio sobre asuntos de interés local.

En cuanto a la participación ciudadana en el cual es obligación de los gobiernos municipales promoverla, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente así lo establece el art.115; y el art. 116 enumera cuales son los mecanismos de participación ciudadana.

Además el art. 118 explica que los habitantes de las comunidades ya sean barrios, colonias, cantones y caseríos, podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad.³¹

3.1.1.2.6 Código de Salud

El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales relacionados con la salud pública y asistencia social de los habitantes de la República y las normas para la organización, funcionamiento y facultades del Consejo Superior de Salud Pública, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y demás organismos del Estado, servicios de salud privados y las relaciones de éstos entre sí en el ejercicio de las profesiones relativas a la salud del pueblo.

Los siguientes artículos nos expresan lo que el Código de Salud regula respecto al Medio Ambiente como es lo relativo a la basura y otros desechos, urbanización, edificaciones entre otros (rt. 74-78).

³¹ Código Municipal

Corresponde al Ministerio la autorización de la ubicación de los botaderos públicos de basura y su reglamentación.

Todo edificio o local de uso público debe mantenerse limpio conforme a las instrucciones que dicte la autoridad de salud correspondiente.

Los propietarios, poseedores o detentadores de predios baldíos y de sitios o locales abiertos en sectores urbanos, deberán cerrarlos para evitar que se conviertan en fuentes de infección.

Los establecimientos que produzcan desechos que por su naturaleza o peligrosidad no deben entregarse al servicio público de aseo deberán establecer un sistema de tratamiento o autorizado por el Ministerio.

El Ministerio, directamente o por medio de los organismos competentes, tomará las medidas que sean necesarias para proteger a la población de contaminantes tales como: humo, ruidos, vibraciones, olores desagradables gases tóxicos, pólvora u otros atmosféricos.

En cuanto a la Urbanización y Edificaciones nos hablan los art. 96-105 y establecen que para crear nuevas poblaciones, para ampliarlas e iniciar una urbanización y apertura de nuevas calles, es indispensable obtener autorización escrita del Ministerio previa resolución que al efecto dicte la oficina conjunta de las zonas de protección del suelo.

Para construir total o parcialmente toda clase de edificaciones, públicas o privadas, ya sea en lugares urbanizados o áreas suburbanas, el interesado deberá solicitar por escrito al Ministerio o a sus delegados correspondientes en los departamentos, la aprobación del plano del proyecto y la licencia indispensable para ponerla en ejecución.

Ninguna edificación construida o reconstruida, podrá habitarse, darse en alquiler o destinarse a cualquier otro uso, sino hasta después que el Ministerio o sus delegados declaren que se han cumplido los requisitos que

expresan las disposiciones de este Código y de los Reglamentos complementarios.

Antes de iniciar una construcción, se saneará el terreno respectivo cuando fuere necesario, y se instalarán servicios sanitarios adecuados y suficientes para los trabajadores de la construcción.³²

Para construir, reconstruir o modificar total o parcialmente cualquier edificio, cuando de algún modo se han de afectar las instalaciones sanitarias, la distribución de plantas o locales o se varíen sus condiciones de iluminación o ventilación, se deberá obtener previamente de la autoridad de Salud respectiva, la aprobación del proyecto correspondiente.

El encargado de la construcción, reconstrucción o modificaciones y el propietario, están obligados a dar acceso a la autoridad de salud que otorgó el permiso, cuando las obras se inicien, a la conclusión de las instalaciones sanitarias y antes de finalizarlas, a fin de que puedan ser inspeccionadas debidamente.

La autoridad de salud que otorgó el permiso, mandará practicar durante la ejecución de la obra, las visitas de inspección que estime necesarias y podrá ordenar la suspensión de dichas obras, cuando su ejecución no se ajuste al proyecto aprobado y a los preceptos de este Código y sus Reglamentos.

Todo predio edificado o sin edificar ubicado en zona urbanizada; cualquiera que sea su destino, deberá estar dotado de agua, drenajes y servicios sanitarios o de sus correspondientes acometidas.

Los edificios destinados al servicio público, como mercados, supermercados, hoteles, moteles, mesones, casas de huéspedes, dormitorios públicos, escuelas, salones de espectáculos, fábricas, industrias, oficinas, públicas o privadas, comercios, establecimientos de salud y centros de reunión, no

³² Código de Salud

podrán abrirse, habitarse ni funcionar o ponerse en explotación, sin el permiso escrito de la autoridad de salud correspondiente.

Dicho permiso será concedido después de comprobarse que se han satisfecho los requisitos que determinen este Código y sus Reglamentos.

Todo edificio o terreno urbano queda sujeto a la inspección o vigilancia de las autoridades de salud, quienes podrán practicar las visitas que juzguen convenientes y ordenar la ejecución de las obras que estime necesarias para poner el predio y todas sus dependencias en condiciones higiénicas según el uso a que se destine.

Cuando un predio edificado se divida, por partición, venta, cesión u otro concepto, deberá obtener el permiso de la autoridad de salud correspondiente, quien calificará la división de los espacios descubiertos correspondientes de manera que no se afecten la iluminación y la ventilación natural, el suministro de agua, los drenajes o servidumbres de las respectivas edificaciones o predios repartidos ni de sus anexos.

Ningún área destinada a dar iluminación o ventilación a los locales de un edificio, debe cubrirse sin la autorización de la autoridad de salud respectiva.

En ninguna edificación destinada para vivienda individual o colectiva o para servicio público, podrá almacenarse sustancias combustibles, explosivas y tóxicas.

No podrá abrirse al público ferias, mercados, supermercados, aparatos mecánicos de diversión, peluquerías, salones de belleza, saunas y masajes, piscinas, templos, teatros, escuelas, colegios, salas de espectáculos, instalaciones deportivas, hoteles, moteles, pensiones, restaurantes, bares, confiterías y otros establecimientos análogos, sin la autorización de la oficina de Salud Pública correspondiente; que la dará mediante el pago de los respectivos derechos y la comprobación de que están satisfechas todas las prescripciones de este Código y sus Reglamentos.

Los interesados no podrán renovar en los Municipios las patentes de estos establecimientos, sino presentan el permiso o licencia extendida por la autoridad de salud respectiva, con vigencia de treinta días de anticipación como máximo.

3.2. LEYES INTERNACIONALES (TRATADOS Y CONVENIOS).

La legislación ambiental en América Latina y el Caribe ha experimentado un incremento notorio en las dos últimas décadas. Como se mencionó, dos momentos han marcado esta tendencia: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972, en la que se promulgó la Declaración de Estocolmo (ver anexo 1), y la celebración de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro) en 1992, en la que se suscribió la Convención de Biodiversidad y la Convención de Cambio Climático así como un conjunto de acuerdos no vinculantes: la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración de Principios para el Ordenamiento y Manejo Sostenible de Todo Tipo de Bosques y la Agenda 21. Estas dos conferencias han marcado hitos en la política y en el derecho ambiental internacional, al tiempo que han incidido de manera principal en la promulgación de normas de contenido ambiental al interior de los países.³³

Al examinar el desarrollo legal de la región, se evidencia un exceso de normas y una falta de capacidad para hacerlas cumplir. De alguna manera los países de América Latina se caracterizan por su inclinación a resolver sus problemas a través de artilugios formalistas, reformas legales e institucionales, y por su incapacidad para discernir las limitaciones de tal aproximación.

³³ Winston Anderson (2002) hace un análisis similar al de Brañes para el Caribe de habla inglesa. (Raúl Brañes, 2001a).

En el tema ambiental, el reto no es expedir más normas sino poner en marcha las existentes. Sin embargo, los desarrollos de la legislación ambiental de la última década indican la necesidad de matizar ese tipo de aseveraciones. Así, por ejemplo, en este estudio se muestra cómo muchas disposiciones legales nuevas, así como algunas de las actualizaciones de las legislaciones existentes, están previendo mecanismos para cumplirlas y han generado nuevas oportunidades para la gestión ambiental, que arrojan resultados positivos.

Este capítulo intenta mostrar los principales desarrollos de la legislación ambiental que están teniendo un impacto sustantivo en la gestión ambiental.

3.2.1 Influencia de Estocolmo y Río en la Formación del Derecho Ambiental.

Como consecuencia de la Conferencia de Estocolmo se inició un proceso de institucionalización de la gestión ambiental o de cambios en donde ella ya existía. Ese proceso incorporó significativas modificaciones en los sistemas jurídicos, la conformación de la administración pública, y las políticas públicas ambientales. Se generó entonces un movimiento encaminado a crear normas que tenían claramente el propósito de proteger el medio ambiente el cual trajo consigo la actualización de aspectos sustantivos de aquellas referentes a los recursos naturales renovables y el ambiente que, en su mayoría, enfatizaban temas como su aprovechamiento y se ocupaban menos de su conservación, planificación, ordenación, manejo y de la protección de los recursos naturales. La regla general era la existencia de normas fragmentadas y dispersas en diversos textos legales que regulaban directa o indirectamente algunos aspectos concretos relacionados con temas ambientales, incluyendo aquellas explícitamente dirigidas a su protección,

pero sin que se pudiera hablar de la existencia de una legislación ambiental propiamente dicha.

En los años setenta y ochenta, este movimiento para el establecimiento de normas para la protección ambiental fue conduciendo a la promulgación de leyes generales o leyes marco en los países de Latinoamérica y el Caribe, un proceso que desde entonces no ha cesado y que fue nuevamente estimulado por los acuerdos y tratados alcanzados en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. El contenido de esas leyes es un marco que es más o menos similar: política nacional ambiental e instrumentos jurídicos para su aplicación; en muchos casos, esas mismas leyes regulan la protección del medio ambiente desde la perspectiva de la protección de ciertos recursos naturales: el suelo, el agua y la atmósfera, así como la vida silvestre y su hábitat. Las normas sobre la materia se ocupan tanto de la conservación y el uso recreacional de esos recursos, como de las actividades humanas que pudieran afectarlos, incluyendo la contaminación. En algunos casos las leyes marco incorporan provisiones sobre los arreglos institucionales de la administración pública para la gestión ambiental.³⁴

Como se ha señalado: “Las leyes generales o marco han incidido en el desarrollo de la legislación ambiental mediante la generación de un amplio número de reglamentaciones y normas técnicas y en las reformas efectuadas a la legislación sectorial de relevancia ambiental. Algunos de estos cambios han llegado hasta la legislación penal, pero rara vez a la legislación civil”.

Nueve países de Latinoamérica promulgaron leyes generales durante los veinte años siguientes a la celebración de la Conferencia de Estocolmo, y ocho lo hicieron después de la Cumbre de la Tierra en 1992. En otras palabras, diecisiete de los veinte países de Latinoamérica cuentan con una ley general del medio ambiente. En los restantes dos países (Argentina y

³⁴ Brañes, 2001a; Anderson, 2002

Haití) se ha estado trabajando desde tiempo atrás en este tipo de leyes. Además, en el último período se adelantaron significativos procesos legislativos en Colombia, Cuba y México referentes a las leyes generales, así como la actualización de la normatividad ambiental en la totalidad de países presenta una completa investigación comparativa de las normas ambientales expedidas por los países de la región en las últimas décadas, enfatizando la descripción de la incorporación de los principios y compromisos derivados de la Conferencia de Río en las legislaciones nacionales y sus efectos sobre la institucionalidad para la gestión ambiental.³⁵

3.2.2 Después de Estocolmo y Río: Promulgación de leyes generales sobre medio ambiente. Países de Latinoamérica.

Colombia (1974) Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; **Venezuela** (1976) Ley Orgánica del Ambiente; **Ecuador** (1976) Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; **Cuba** (1981) Ley núm. 33 de Protección del Medio Ambiente y el Uso de los Recursos Naturales (sustituida en 1997); **Brasil** (1981) Ley num. 638 que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente; sus afines y mecanismos de formulación y aplicación y establece otras providencias; **Guatemala** (1986) Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente; **México** (1988) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (que sustituyó a la Ley Federal de Protección del Medio Ambiente de 1982); **Perú** (1990) Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales; **Bolivia** (1992) Ley General del Medio Ambiente

³⁵ Winston Anderson (2002) hace un análisis similar al de Brañes para el Caribe de habla inglesa. (Raúl Brañes, 2001a).

Honduras (1993) Ley General del Ambiente; **Chile** (1994) Ley núm. 19300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; **Costa Rica** (1995) Ley Orgánica del Ambiente; **Nicaragua** 1996: Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales; **El Salvador** (1998) Ley del Medio Ambiente; **Panamá** (1998) Ley General del Ambiente; **República Dominicana** (2000) Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales; **Uruguay** (2000) Ley General de Protección Ambiental. El desarrollo de leyes generales o marco en los países angloparlantes del Caribe ha sido más lento. Seis de los trece países cuentan hoy con leyes generales, habiéndose iniciado su incorporación en 1987, quince años después de Estocolmo. Ello no significó que en los años previos a la Conferencia de Río no se hubiesen efectuado avances en la legislación sobre temas específicos del medio ambiente y los recursos naturales, aunque en ocasiones estuvieron caracterizados por su insuficiente foco ambiental y de conservación. En la actualidad se considera que las legislaciones marco más avanzadas y exhaustivas del Caribe de habla inglesa son las correspondientes a Guyana y Trinidad y Tobago y “se podría razonablemente esperar que las jurisdicciones caribeñas que aún no las han aprobado eventualmente lo hagan a partir de las líneas básicas adoptadas por estos dos Estados.”³⁶

3.2.3 El Medio Ambiente en las Constituciones de la Región.

La Constitución de **Argentina** de 1994, señala que cada estado debe proteger los derechos de sus habitantes, promover el uso racional de los recursos naturales, y proteger su herencia cultural y la diversidad biológica. El Estado también debe garantizar la información ambiental pública y la educación. Tanto la Constitución de la provincia de Córdoba como la de Buenos Aires, reconocen el derecho de todos los individuos a un ambiente

³⁶ Fuente: Brañes, 2001
Anderson, 2002

sano, y esta última, establece el deber de todo ciudadano de conservar y proteger el medio ambiente para el beneficio de las futuras generaciones.

La Constitución Federal de **Brasil** de 1988, establece el derecho de todos los ciudadanos a un medio ambiente e impone al poder público y a la colectividad el deber de cuidar del mismo para beneficio de las presentes y futuras generaciones. Establece también que la realización de toda obra o actividad susceptible de causar degradación significativa del ambiente debe estar precedida de un estudio de impacto ambiental.

En **Colombia**, la Constitución de 1991 contiene aproximadamente 60 artículos sobre la protección ambiental, entre los que sobresalen: el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano; y la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

Igualmente, se integró expresamente la dimensión ambiental a los planes nacionales de desarrollo.

En **Chile**, la Constitución de 1980 salvaguarda el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, correspondiendo al Estado tutelar la preservación de la naturaleza y velar porque este derecho no sea vulnerado. La ley puede establecer restricciones o afectar ciertos derechos para proteger el medio ambiente.

La Constitución de **Ecuador** de 1998, en su capítulo 5, consagra una serie de disposiciones sobre el tema.

Sobresale la previsión que dispone que el Estado debe proteger el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice su desarrollo sustentable.³⁷

La Constitución de **Guyana** establece el deber del Estado de tomar las medidas necesarias para conservar y mejorar el ambiente, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones, así como el derecho de los ciudadanos a participar en las actividades dirigidas a mejorar el medio ambiente y proteger la salud.

En la Constitución de **Panamá** de 1972 apareció, por primera vez en la región, el deber del Estado de proteger el medio ambiente.

En la Constitución de 1992, se estableció el derecho al ambiente sano y libre de contaminación.

La Constitución de **Perú** de 1993, dispone que corresponde al Estado determinar: la política ambiental y promover el desarrollo sostenible de sus recursos naturales; la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas; y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

3.2.4 Innovaciones en la Normatividad Ambiental.

Como se mencionó, las leyes ambientales marco o generales, promulgadas por muchos países, fijan las líneas básicas que deben ser materia de futuros desarrollos legislativos o reglamentarios.

Se subraya que el principio de precaución y el principio de que quien contamina paga contenidos tanto en la Declaración de Río como en las Convenciones de Cambio Climático y Biodiversidad, fueron convalidados en unos casos en las constituciones (ej. Colombia) y en otros en las leyes

³⁷ Tréllez, 1997; Grenada-Nurse, 1998

generales (ej. Trinidad y Tobago), y que ellos han sido, en varios países, elementos clave para el desarrollo e interpretación de la normatividad).³⁸

En particular, el segundo de los principios ha dado ya lugar al desarrollo de innovativos instrumentos económicos para la gestión ambiental.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se ha expedido una legislación profusa para regular aspectos concretos previstos en las constituciones o en las leyes marco que, al mismo tiempo, se ha sobrepuesto a la abundante legislación sectorial relacionada con el ambiente, que paulatinamente se ha ido estableciendo o actualizando (ej. legislación sobre bosques, agua, salud humana).

Por regla general, los primeros desarrollos jurídicos realizados por los países se relacionan directamente con las condiciones y modos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales (permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, etc.). Otra de las estrategias más utilizadas para prevenir y controlar la contaminación y el deterioro ambiental, ha sido la promulgación de normas orientadas a establecer estándares de calidad ambiental, de emisión, de vertimiento y de concentración de residuos, cuyo incumplimiento genera la imposición de sanciones. Esta estrategia conocida como de regulación directa, se basa en la ecuación coerción-sanción, y constituye una de las principales formas de intervención empleadas por los países de América Latina para ejercer control normativo.

En los últimos años se observan esfuerzos dirigidos a complementar los mecanismos tradicionales de regulación directa, con instrumentos económicos para la gestión ambiental, y a regular otros temas (distintos al aprovechamiento de los recursos) que afectan la base misma de la estructura del Estado, como la función social de la propiedad y las limitaciones al dominio por razones ambientales; el ordenamiento territorial; la intervención

³⁸ Tréllez, 1997; Grenada-Nurse, 1998; Brañes, 2001a

del Estado en la economía por razones ambientales; y la inclusión de aspectos ambientales en los planes de desarrollo.

Entre los temas que presentan mayores avances legislativos en las últimas décadas se destacan: la evaluación del impacto ambiental; el ordenamiento territorial; las sanciones, delitos y la responsabilidad por daño ambiental; las tasas y otros instrumentos económicos; la aprobación de acciones de defensa ambiental; los mecanismos de participación ciudadana y las limitaciones al dominio por razones ambientales.

La *evaluación del impacto ambiental*, reconocido como procedimiento administrativo especial que busca prevenir el deterioro ambiental a consecuencia de la realización de obras y actividades susceptibles de causar daño a los recursos naturales y al ambiente, ha sido regulada en la mayor parte de los países. A modo de síntesis, de los 26 países prestatarios del BID, 24 contienen exigencias sobre evaluación de impacto ambiental (BID-CED, 2000).³⁹

En cuanto a la incorporación de la variable ambiental en los planes nacionales de desarrollo, la Constitución de Colombia de 1991 dispone que el Plan Nacional de Desarrollo que se aprueba por medio de una ley cada cuatro años, debe señalar las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que será adoptada por cada gobierno. Igualmente, México en la Ley General de Equilibrio Ecológico de 1988, establece que en la planeación nacional del desarrollo será considerada la política ecológica general y el ordenamiento ecológico. Asimismo, Nicaragua, en la Ley General del Medio Ambiente de 1996 estipuló que la planificación del desarrollo nacional, regional y municipal del país deberá integrar

³⁹ Como fuentes de esta sección se utilizaron: BID, 1996; Brañez, 1996, 2001a; Tréllez, 1997; Alvarenga y Lago, 2000; De Alba, 2000; Espino; 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez B., 2000a; Anderson, 2002.)

elementos ambientales en sus planes, programas y proyectos económicos y sociales respetando la publicidad y la participación ciudadana.

La *responsabilidad civil, administrativa y penal por daños al medio ambiente* ha sido consagrada en múltiples legislaciones nacionales. Complementariamente a la imposición de sanciones, por regla general, las normas exigen la reparación o compensación por los daños causados. Por ejemplo, en Brasil la Constitución de 1988 establece que los daños ambientales deben ser reparados. El pago de multas o cumplimiento de cualquier otra sanción no exonera al culpable de esta obligación.

Panamá, en la Ley General del Ambiente de 1998, incluyó un capítulo sobre responsabilidad ambiental y dispuso que la contaminación con infracción de los límites permisibles o de las normas trae consigo responsabilidad civil, administrativa o penal según el caso. En el mismo sentido, en la ley de creación del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia se establecen las sanciones y medidas preventivas que se impondrán por infracción de las normas ambientales, dejando a salvo igualmente, la responsabilidad civil o penal correspondiente.

Adicionalmente a las sanciones administrativas y a la responsabilidad civil, en algunas legislaciones se han incluido *delitos contra los recursos naturales y el ambiente*.

Venezuela cuenta desde 1992 con una ley pionera en la región titulada la Ley Penal del Ambiente; en ella tipificó como delitos aquellos hechos que violan las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y el régimen sancionatorio administrativo y penal vigente. En Brasil, la Ley de Crímenes Ambientales de 1998 confirma la responsabilidad penal de la persona jurídica y/o del sector público al penalizar al director, administrador, gerente, auditor, a los miembros de consejos o mandatarios que no impidan la conducta criminal cuando deben actuar para evitarla. Prevé la liquidación forzada de la persona jurídica, que haya sido creada

para ocultar o facilitar el crimen ambiental y penaliza en forma severa las prácticas lesivas contra la fauna, la flora, la contaminación y otros delitos ambientales. Sin embargo, debe subrayarse que buena parte del texto de esta ley fue vetada por el presidente (por presiones del sector regulado) y por tanto las previsiones originales se redujeron sensiblemente.

En Panamá, la Ley General de Ambiente establece que la competencia para investigar los delitos ecológicos corresponde a las fiscalías del circuito en que se crean, pero aún no se encuentran tipificados esos delitos.

En Argentina, el Código Penal contempla diversos tipos relacionados con la preservación del ambiente como algunos delitos contra la seguridad pública, donde se ubica la contaminación y envenenamiento de agua potable y de alimentos, y la propagación de enfermedades.

En Colombia, los delitos contra los recursos naturales se encontraban consagrados en el Código Penal de 1981, pero en 1999 se expidió una ley que los modifica. Entre las particularidades de dicha ley se encuentra que para ciertos hechos punibles imputables a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente podrá imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, como a directivos o funcionarios involucrados en la conducta delictiva.

En concordancia con el tema de la responsabilidad, se encuentra el de *las acciones consagradas para la defensa del medio ambiente*. En Brasil el marco jurídico que así lo facilita está conformado por la Constitución de 1988 y legislaciones expedidas en 1981 y 1985. La Constitución establece la legitimidad del Ministerio Público para promover la acción civil pública para la defensa del Medio Ambiente y para defender judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas. Es un instrumento jurídico que puede también ser utilizado por el Ministerio Público, los gobiernos o las asociaciones de ciudadanos para la defensa del medio ambiente. En México, toda persona o agrupación puede denunciar ante la Procuraduría, todo

hecho, acto u omisión que vulnere la protección del ambiente. Si en la localidad no existe representación de la Procuraduría, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal y si es del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal.

3.2.5 Múltiples Tratados Multilaterales.

Por lo general, los países de América Latina se caracterizan por su tendencia a ratificar la mayoría de los instrumentos internacionales ambientales negociados. Tanto las declaraciones no vinculantes (*soft law*), como los instrumentos vinculantes son adoptados frecuentemente en las legislaciones nacionales.

Las Conferencias de Estocolmo y de Río han marcado momentos clave de impulso a la elaboración de tratados y declaraciones multilaterales sobre medio ambiente.

En la Conferencia de Río se hizo evidente que se tiene mayor conciencia sobre algunos problemas globales (v.g. biodiversidad y cambio climático) y que se reconoce en forma más nítida la relación entre medio ambiente y desarrollo.

Estos tratados de carácter global, así como muchos otros previos y posteriores a Estocolmo, han sido ratificados por buena parte de los países latinoamericanos y caribeños y, por consiguiente, forman parte tanto del derecho internacional ambiental de la región, como de sus legislaciones nacionales. Pero no sólo se suscriben tratados multilaterales globales.

En el hemisferio americano existe también legislación ambiental continental y subregional así como numerosos instrumentos bilaterales para la conservación de los recursos naturales.

Parece que esta tendencia generalizada a ratificar todo tipo de tratados se ha convertido en un fin en sí misma y no se basa en análisis previos que

determinen la capacidad real de los países para adquirir compromisos internacionales que muchas veces no están en condiciones de cumplir.

La baja coercitividad del derecho internacional ayuda a que esta tendencia continúe e incluso que se haya incrementado en los últimos años, creando en ocasiones un espejismo respecto al cumplimiento de la normatividad ambiental y a las reales prioridades nacionales.⁴⁰

Se subrayan también las múltiples declaraciones suscritas por los países de la región a nivel global, hemisférico, subregional y bilateral, toda vez que ellas juegan un papel significativo en la creación del derecho consuetudinario. Después de la Conferencia de Río, en las declaraciones y planes de acción de las dos Cumbres de las Américas se incorporó el tema ambiental.⁴¹

Pero sin duda, los acuerdos no vinculantes más completos a nivel hemisférico se hicieron en la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible.

⁴⁰ Ponce de León, 1996.

⁴¹ Miami 1994; Santiago de Chile 1997

CAPITULO 4

4.1 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

4.1.1 Descentralización de Gestión Ambiental

Hay que entender la descentralización de la gestión ambiental en el marco más amplio del proceso general de reforma del Estado, que se ha dado en las últimas dos décadas en países de América Latina. Gran parte de los países de la región adelantan procesos de descentralización, con diferentes objetivos y grados de avance que han sido motivados por la necesidad de fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública. Se ha buscado acercar el Estado al ciudadano, precisando las necesidades y situaciones específicas de cada territorio, y respondiendo a las prioridades reales de la población ⁴². En el contexto de estos procesos, la gestión ambiental también ha sido materia de la descentralización y las políticas a distintos niveles territoriales han ido progresivamente incorporando las consideraciones ambientales.

4.1.2 Observaciones sobre la Descentralización de la Gestión Ambiental

El proceso de descentralización ha tenido un ritmo lento, en muchos casos como consecuencia de que los niveles subnacionales, y en particular los municipios, no están preparados para recibir muchas de las responsabilidades de la gestión ambiental en virtud de su incapacidad técnica y financiera. En muchos casos en que las entidades territoriales han recibido funciones y competencias como autoridad ambiental, se conjetura que no están siendo capaces de ejercerlas cabalmente. Se señalan como factores limitantes para la gestión regional y municipal, la insuficiencia jurídica, las restricciones presupuestarias, la falta de estructuras administrativas y la ausencia de personal capacitado.

⁴² Nicod, 1998; IHS, 2000

Las funciones propias de la autoridad ambiental se descentralizan, por lo general, a nivel de estados, departamentos o provincias, siendo relativamente excepcional su descentralización a nivel municipal. Se exceptúan de este último patrón algunas de las grandes ciudades de Latinoamérica que tienen la responsabilidad de la mayor parte de este tipo de funciones, aunque se encuentran también municipios con jurisdicción sobre grandes conglomerados urbanos que no las tienen. La gestión ambiental que adelantan los municipios se concentra principalmente en el manejo y disposición de la basura y las aguas servidas, en el ordenamiento urbanístico, y en el ejercicio de algunas funciones policivas en materia ambiental.

Se ha encontrado que una de las principales dificultades para desarrollar una descentralización eficaz de las funciones propias de la autoridad ambiental a nivel subnacional es la de dotar a los entes responsables por ellas de autonomía frente a los objetos de la regulación, siendo uno de los principales las entidades territoriales mismas (estados, provincias, municipios), como grandes usuarios que son del medio ambiente y los recursos naturales renovables. En otras palabras, cómo hacer para que la autoridad ambiental descentralizada no sea a la vez juez y parte. Entre las estrategias utilizadas para superar esta dificultad se identificó el principio que excluye a las autoridades locales de actuar como instancia decisoria en asuntos ambientales en los cuales son la fuente del impacto, y el establecimiento de cuerpos colegiados directivos de las agencias principales a nivel subnacional, en los cuales participan representantes de los diversos grupos de la sociedad como garantes de la construcción del interés público; se examinó, también el esquema de las corporaciones autónomas regionales de Colombia, en el cual la descentralización de la autoridad ambiental no está enfocada en el departamento o en el municipio, sino en unas entidades intermedias.

En general, existe insuficiente información sobre el grado de éxito de los procesos de descentralización. Sin embargo, se registran experiencias significativas y avances en lo que toca a gestión ambiental en algunos estados, provincias y departamentos, así como de las mega ciudades, de las grandes ciudades y las ciudades intermedias.

De acuerdo con la información disponible, se puede afirmar que la gestión ambiental de los centros urbanos comienza a consolidarse en la región, ampliándose más allá de los confines de la recolección y disposición de las basuras y las aguas servidas, para incluir en su agenda el combate a la contaminación atmosférica e hídrica, la producción limpia, la conservación de los ecosistemas y la construcción de los espacios públicos. Contrasta la nueva situación con la de los años setenta y ochenta cuando el grueso de la gestión ambiental se realizaba a nivel rural.

Con referencia a los municipios y centros urbanos pequeños no ha sido posible construir una imagen sobre las formas de gestión ambiental allí predominantes y su grado de éxito, aunque se estima que se requiere un fuerte proceso de desarrollo de capacidades de gestión a este nivel. No obstante se registran experiencias particulares alentadoras, como son, por ejemplo, las relacionadas con la puesta en marcha de las Agendas 21 locales, muchas veces con el apoyo de agencias internacionales, y las expresiones de gestión vinculadas al asociativismo entre municipios y las alianzas con el sector público y privado, para enfrentar problemas específicos que requieran de capacidades que superen a un municipio individual.

Las experiencias positivas de la gestión ambiental a nivel subnacional en el marco de procesos de descentralización, evidencian la pertinencia de ir en esta dirección.

Como se ha mostrado, la descentralización es una forma de hacer más eficaz y eficiente la protección ambiental al acercar los procesos decisorios al

ciudadano y a los escenarios en los cuales se juega la calidad ambiental. En este estudio se concluye que la descentralización es quizá la principal prioridad de los próximos años en materia de fortalecimiento institucional. En particular, se requiere la realización de grandes esfuerzos para fortalecer el papel de los entes territoriales y los municipios como agentes fundamentales en la orientación, promoción y fiscalización de la sustentabilidad ambiental del desarrollo. Sin embargo, como condición para adelantar procesos dirigidos a fortalecer la descentralización de la gestión ambiental, se requiere profundizar en el conocimiento de lo que está ocurriendo en el nivel subnacional con el fin de tener un mejor entendimiento de sus limitaciones y dificultades, así como para extraer las buenas prácticas que pueden ser compartidas.

4.1.3 La Organización de la Gestión Ambiental, Centralización y Descentralización

La **Centralización** es una tendencia a concentrar la autoridad de toma de decisiones en un grupo reducido de personas; no hay delegación. Toda actividad es realizada por el administrador, que tiene reservados para sí la iniciativa y el poder decisión, la potestad de ejercer las funciones respectivas, existiendo una obvia subordinación de los órganos locales a aquel. La acción depende del Jefe del Órgano directamente, pues su posición implica una gran responsabilidad.⁴³

La **Descentralización** consiste en el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas.

⁴³ Wikipedia

Un Estado centralizado es aquel en el cual el poder es atribuido un gobierno central, de manera que los gobiernos locales actúan como sus agentes. El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado implica otorgar un mayor poder a los gobiernos locales, que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias.

La descentralización de un Estado puede ser política o administrativa.⁴⁴

4.1.3.1 Características de la Descentralización

- Hay un traslado de competencias desde la administración central del estado a nuevas personas morales o jurídicas
- El estado dota de personalidad jurídica al órgano descentralizado.
- Se le asigna un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central.
- El estado solo ejerce tutela sobre estos.
- Se basa en un principio de autarquía.

La descentralización refuerza el carácter democrático de un Estado y el principio de participación, consagrado en numerosas constituciones de la tradición jurídica hispanoamericana.

La organización de un sistema de gestión ambiental se puede examinar desde tres puntos de vista: la centralización y descentralización de dicho sistema; la sectorización y transectorización del mismo; y la cabida de la participación social en ese sistema; para efectos del presente trabajo de graduación solo tomaremos en cuenta la centralización y descentralización.

Toda estructura pública prevé por lo menos dos sistemas de gobierno (en un sentido amplio), esto es, un sistema de gobierno nacional y un sistema de gobierno local (municipal, en un sentido también amplio). Cabe mencionar

⁴⁴ Wikipedia

que en los países cuya organización es en federaciones existe además un sistema de gobierno para cada federación; caso contrario son los países que se organizan unitariamente pues en estos suelen encontrarse instancias políticas o administrativas intermedias que corresponden a sus divisiones político administrativas tal es nuestro caso en cada departamento, en estos la forma como se distribuyen las funciones publicas entre las autoridades político-administrativas indica el grado de centralización o descentralización de la que correspondiente estructura estatal, según el numero y la importancia de las funciones que se asignan a los gobiernos nacionales y a los gobiernos locales así como a sus instancias intermedias.

La incorporación de la gestión ambiental a la estructura del Estado plantea algunos requerimientos de descentralización de funciones fuertemente centralizadas; es un principio inconcluso en gestión ambiental que se lleve a cabo con un alto grado de descentralización pues se considera que el aprovechamiento de las capacidades locales es uno de los requisitos indispensables para una gestión ambiental apropiada.

El problema frente al que nos encontramos es armonizar adecuadamente los requerimientos de descentralización y centralización de la gestión ambiental, de modo que esta pueda alcanzar un nivel de globalidad que es necesario, pero sin caer en la generalidad y la abstracción que caracterizan a la gestión ambiental altamente centralizada lo que solo puede evitarse por medio de un sistema descentralizado de la gestión ambiental.

En los países fuertemente centralizados la incorporación de la gestión ambiental a la estructura del Estado ha traído consigo un principio de descentralización, allí donde se ha procurado darle un marco adecuado.

El problema que persiste en esos países es que la descentralización de la gestión ambiental no puede consolidarse en un sistema cuyas características son centralizadoras. En cambio en aquellos países que tienen una estructura altamente descentralizada como es el caso de Estados Unidos de América

se ha dado el proceso inverso, esto es, un alto grado de federalización de la gestión ambiental que se ha estimado necesario para el manejo integral e integrado del ambiente.

Podemos señalar el caso de Alemania quien tiene un modelo de gestión ambiental en el que parecen armonizarse de una manera apropiada los requerimientos de descentralización y centralización.

4.1.4 Centralización y Descentralización del Estado Salvadoreño

El Salvador tiene dos niveles político-administrativos para la ejecución de las políticas públicas; en el nivel central, se han creado diversas instituciones y organismos autónomos cuyo campo de acción es el ámbito nacional; por otro lado los gobiernos municipales las instancias que a nivel local, tienen competencias y funciones acorde a las políticas públicas nacionales.

La ejecución de las políticas públicas ha sido en forma centralizada, desde la formación del Estado, lo cual ha significado una limitada intervención de los gobiernos locales en la gestión pública. La centralización de poder en el Órgano ejecutivo, se ha constituido en un problema estructural en la aplicación de las políticas públicas y sociales como educación y salud, puesto que ha convertido al Estado en un ente ineficiente para solventar las demandas y problemas de la sociedad salvadoreña. Es por ello que se plantean nuevos roles al estado y nuevas relaciones, responsabilidades y competencias a los diferentes órganos de gobierno, que solucionen la ineficiencia, las desigualdades regionales, los elevados costos sociales, la burocracia y la limitada participación social; aspectos que tanto desde la esfera gubernamental, como desde el ámbito no gubernamental se vinculan

estrechamente al centralismo estatal, convirtiéndolo en uno de los pilares para el impulso de las transformaciones al estado⁴⁵.

Ante tal situación se generan internas demandas que requieren de transformaciones político-administrativas tanto a nivel de gobierno central como del gobierno municipal, de acuerdo al actual contexto de transformaciones a los Estados latinoamericanos, por lo que se hace alusión al proceso de descentralización como factor clave de este escenario.

Los conflictos generados al interior del estado, a partir de la centralización en las políticas públicas, se han manifestado en diferentes ámbitos, cuyas características se plantean a continuación:

En el AMBITO JURIDICO se identifica un marco normativo que establece las competencias y funciones de cada instancia de gobierno, sin embargo, existe en la práctica una ambigüedad en cuanto a los alcances de cada instancia en los diferentes niveles central y local. Sumado a esta situación la no armonización del marco normativo contribuye a la permanencia de las ambigüedades existentes. En El salvador de forma general existe un cuerpo de leyes que afectan a los municipios, en muchos casos son aplicadas por instituciones del Órgano Ejecutivo y en otros por las municipalidades creando cierta confusión a la hora de determinar a que institución corresponde la aplicación de una ley particular.

En el AMBITO INSTITUCIONAL se concibe al municipio como parte del marco institucional del Estado ya que se constituye la unidad político-administrativa básica de su organización, con un territorio establecido, con mecanismos legales de participación y con autonomía, se observa en la práctica una centralización de las competencias en el gobierno central. A

⁴⁵ Diseño de un sistema de Gestión Ambiental aplicado a la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998 San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

pesar que la Constitución manda que el Órgano Ejecutivo no deba estar por encima de la autonomía municipal y por el contrario debe trabajar coordinadamente con los gobiernos locales el marco institucional actual, sigue reflejando las contradicciones entre el Estado centralizado y autonomía municipal.

Con respecto a las políticas de gestión de medio ambiente, los gobiernos municipales se han visto limitados para atender, la problemática de contaminación del suelo, agua, aire y degradación de la biodiversidad, debido a que el gobierno central ha asumido competencias en esta gestión y asignando mayores recursos financieros y capacidades de decisión sobre este ámbito a sus instituciones.

Por su parte la centralización del Estado, limita la participación de los sujetos sociales, sus demandas no son escuchadas por el gobierno central y tampoco son participes de las decisiones que se toman tanto a nivel nacional como municipal; adicional a esto, los gobiernos locales no poseen autonomía que les permita tomar decisiones que ayuden al desarrollo de los municipios en los distintos ámbitos: sociales, políticos, económicos, jurídicos, culturales. No existe una política nacional que ampare la participación. En la actualidad la incidencia de los sujetos sociales en querer aportar en la gestión de los gobiernos es creciente, pero la barrera política para impedir este proceso aun es fuerte, todavía con iniciativas existentes en algunos municipios.

Refiriéndonos a la prestación de servicios básicos como el agua potable, existe una centralización en la toma de decisiones, en planes de inversión, aplicación de cobertura entre otros, ya que solo se cuenta con una institución a nivel nacional que tiene responsabilidad de atender a todo el país; por tal razón los gobiernos locales han permanecido ajenos a la problemática de desabastecimiento que sufren sus poblaciones ya sean estas rurales o urbanas.

El principal problema identificado en cuanto a la administración territorial, entre gobierno central y gobierno local, no radica en aspectos jurídicos relacionados con asignación de competencias, como se ha hecho creer. Lo que en verdad sucede con las competencias y funciones entre gobierno central y gobierno local es que existe una subordinación administrativa y jurídica del gobierno local hacia el gobierno central. Los conflictos se presentan en el ámbito político especialmente por la primacía política entre los diferentes niveles⁴⁶.

Una de las mayores necesidades en las transformaciones al Estado frente a la descentralización, se relaciona con la falta de claridad en cuanto a las competencias del gobierno central y las municipalidades con respecto a las políticas sociales por la ambigüedad del extensivo marco jurídico e institucional que define las políticas sociales que ambos nivel de administración deben ejecutar. Ante la centralización de competencias que el Órgano Ejecutivo continua realizando, es importante abordar el traspaso de competencias del gobierno central hacia las municipalidades, ya que se considera que existen ciertas competencias o atribuciones que seria mas factible que los administraran gobiernos locales; y que hay otras que definitivamente solo le competen al gobierno central, mientras algunas pudrían ser ejecutadas por ambas partes.

Las políticas en los diferentes ámbitos, evidencian las serias y profundas contradicciones existentes entre el gobierno central y local, que encuentran su origen en la centralización de poder de decisión y de recursos en el Órgano Ejecutivo y en el debilitamiento de capacidades de los gobiernos locales.

⁴⁶ Diseño de un sistema de Gestión Ambiental aplicado a la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998 San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

4.1.5 Concepción de la Política de Descentralización y Desarrollo Municipal en El Salvador.

Con la Constitución de 1983 se sigue la doctrina administrativa sobre la descentralización, distingue entre descentralización territorial y funcional. La descentralización territorial se realiza trasladando competencias a favor de entidades territoriales, es decir personas jurídicas de derecho publico que cuentan entre sus electos esenciales un territorio determinado.

En cambio la descentralización funcional se realiza a favor de ciertas personas jurídicas de derecho público, de tipo institucional que no tiene territorio, sino que desarrollan su actividad en un territorio.

El principio fundamental de la descentralización contemplado en nuestra Constitución es la autonomía de los municipios para elegir popularmente sus propios gobernantes.

La Política de Reforma Municipal fue planteada en el año de 1985 como una interacción de fuerzas o tendencias descendentes y ascendentes que influenciándose mutuamente dieron paso a un proceso de desarrollo integral rápido y profundo a la par que específico y racional.

Una corriente debía de venir de arriba hacia abajo, el Estado hacia las comunidades, planteando a estas la posibilidad de cambios audaces pero racionales mediante el esfuerzo y participación de todas las fuerzas vivas, para lograr un bien común.

La otra corriente debía ir del pueblo y sus comunidades hacia arriba, al poder central, expresando sus problemas y soluciones, inspirando, motivando y orientando los actos de gobierno. En el proceso de interacción, ambas

fuerzas pasan por los distintos niveles y estratos de organización, cohesión y gobierno⁴⁷.

El municipio como cuerpo intermedio jugaría un papel importantísimo en esta interacción. Por una parte el Estado le transferiría las competencias que le darían el poder político-administrativo para ejercer autónomamente dichas competencias y coadyuvar el éxito de otras instituciones del gobierno central y oficiales autónomas, en la ejecución de sus nuevas competencias, el Estado transferiría poder económico, capacitación, existencia técnica, etc., para un mejor ejercicio. De otra parte del municipio canalizaría al poder central las necesidades, problemas, anhelos que fueran de competencia de este.

Siendo el gobierno local de elección popular se debe a sus ciudadanos y en caso de conflicto de intereses entre el Estado y el Municipio, el gobierno local debe en principio estar a la defensa de la comunidad municipal.

Para la implementación de la política se pensó en cuatro grandes instrumentos que en la actualidad son muy conocidos:

- a) Código Municipal,
- b) Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM),
- c) Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios, y
- d) Ley General de Tributación Municipal.

También se creó COMURES que es la Corporación de Municipalidades de El Salvador, para aglutinar, interesar y motivar a los distintos municipios en la reforma, para exigir respaldo del gobierno central y aceptación del mismo, COMURES sería el sindicato de los alcaldes para la reivindicación municipal en contra del conservadurismo de la burocracia estatal.

⁴⁷ Diseño de un sistema de Gestión Ambiental aplicado a la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998 San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

El programa Municipalidades en Acción MEA y algunos otros programas, habían logrado por el interés en la construcción de obras de beneficio comunal, la participación de la comunidad y algún respaldo al gobierno, el cual era crucial en la guerra que se libraba y por otro el régimen jurídico municipal de corte democrático y que además formalmente trasladaba poder y competencias al gobierno local, a la par que lo substraía del centralismo del gobierno nacional, convirtió al municipio en el vehículo ideal para ejecutar los proyectos y manejar los fondos destinados a los mismos por el MEA, que hasta entonces se manejaban deficientemente y con exagerada influencia de los militares, situaciones estas últimas que contradecían los objetivos de democratización y respaldo popular.

4.2 LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

4.2.1 Competencia Municipal en la Gestión Ambiental

Con la constitución vigente, el concepto y las funciones de los municipios ganaron la importancia que se les había negado en el marco de la ley del ramo municipal donde el municipio se redujo a una simple demarcación político administrativa del territorio, es decir como un apéndice al poder administrativo central.

En el marco de la Constitución de 1983 el municipio constituye la unidad político administrativa primaria dentro de la organización estatal y que posee además, autonomía para darse su propio gobierno y con esta base se abre la posibilidad de iniciar un proceso de descentralización de la gestión municipal y en particular de la gestión ambiental, pero aun existen limitantes debido a la disputa que se ha generado con las instancias de gobierno central.

4.2.2 Tendencias de la Gestión Ambiental Municipal

La concentración de la toma de decisiones y de recursos, ha llevado a una profundización de la exclusión y vulnerabilidad social, pero también a la sensibilización de la población ante la degradación de los recursos naturales que constituyen uno de sus principales medios de subsistencia y que son parte de su entorno, lo cual se ha observado principalmente ante la concurrencia de los fenómenos naturales, como fue el caso de la tormenta tropical Mitch y los sismos del año 2001, además de los casos de contaminación, deforestación, inundaciones y sequías⁴⁸.

Los gobiernos municipales de El Salvador están cada vez más involucrados en la gestión ambiental, principalmente en lo relacionado al problema de los desechos sólidos el cual aun no se ha resuelto; a esto se suman los altos niveles de contaminación de los recursos: agua, aire y suelo, la disminución de los afluentes y la erosión del suelo, problemas que cada vez son más graves y que requieran de planes de atención locales e incluso regionales con una visión nacional que podría orientarse por medio de la Política Ambiental y mayores inversiones de recursos para su ejecución que de no realizarse con la participación responsable de la población y la voluntad política de los Gobiernos Municipales y Nacional pasaran a formar parte del largo listado de proyectos millonarios que no han atendido las verdaderas causas de la problemática.

Para poder asumir estos compromisos se requiere de capacidades técnicas para conocer las condiciones de los recursos naturales sobre lo que se va a actuar, en este sentido el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN tiene a su disposición equipos e instrumentos de medición que podrían proporcionar la información necesaria para orientar a los planes ambientales.

⁴⁸ El Problema del Medio Ambiente en El Salvador: Alternativas de Solución (1989: San Salvador, El Salvador)

Si se mantiene monopolizada la información a la situación del medio ambiente no se contribuye a que se adopten las mas adecuadas decisiones en el ámbito nacional y local, y su afectación puede llegar a ser irreversible. Los espacios que se han abierto para la participación de los sujetos sociales en la gestión ambiental constituyen un punto inicial muy importante para el impulso de los procesos de descentralización, que en un corto plazo puede continuar con el desarrollo de proyectos específicos pero que a su vez podrían fortalecerse mediante traspaso de mayores recursos a los gobiernos municipales para que en un largo plazo se constituyan municipios con la capacidad de realizar una gestión ambiental acorde a su realidad pero dentro de un proceso nacional.

4.2.3 Nuevos Paradigmas sobre Gestión, Planificación y Desarrollo de la Gestión Ambiental Municipal.

Uno de los objetivos principales de todas las instituciones ya sean Organizaciones no Gubernamentales, municipalidades, etc., que trabajan por el desarrollo sustentable a través del mejoramiento del medio ambiente urbano o municipal, radica en: como involucrar a los diversos sectores de una comunidad en la detención de sus principales problemas ambientales, en la formulación de alternativas frente a los mismos y en la participación de dichos sectores en la búsqueda de un desarrollo sostenible para su comunidad.

Para poder lograr este y otros de los objetivos del desarrollo, tradicionalmente se contaba con los métodos de la planificación física y social. Sin embargo, recientemente los paradigmas de la planificación se han revisado para destacar que esta forma de planificar el desarrollo es irrealizable o irrelevante sin la constante intervención de la gestión comunitaria. Por este motivo, para iniciar una discusión sobre la integración

de estos temas con el manejo ambiental urbano, se necesita comprender las relaciones que hay entre las actividades propias de la gestión (una de cuyas formas es la gestión urbana) y aquellas propias de la planificación (una cuyas formas es la planificación urbana) que busca el desarrollo sustentable (en este caso a nivel de ciudad o a nivel de municipio.)

Los paradigmas que regían las diferentes formas de gestión ambiental comunitaria han evolucionando grandemente; lo que se está planteando ahora es la necesidad de considerar a los seres humanos como los actores de su propio desarrollo. En otras palabras hay que reparar en la gente cada vez que se requiera proponer una idea, un plan o una acción con el propósito de mejorar algo, ya sea con fines personales o colectivos.

La planificación ya no debe ser una tarea exclusiva de los técnicos, ni tampoco es algo que puede ser disfrazado o manipulado por algunos profesionales que se especializan en presentar y denominar como proyectos a simples documentos con criterios e informaciones falsas, erróneas, desactualizadas, incompletas o improvisadas. Tampoco es algo que se puede hacer de espaldas a la comunidad ni siquiera en el caso de que un grupo de técnicos hayan actuado con buena voluntad y hayan formulado en sus oficinas excelentes reportes científicos.

Esta antigua manera de involucrar a la gente en los planes de desarrollo no implicaba una verdadera participación. Por eso es conveniente que cada persona, grupo u organización que desee formar parte de una estructura institucional para el desarrollo, revise seriamente su vocación y compromiso democrático. Esto quiere decir que solamente quien verdaderamente repara en la gente, quien cree en las posibilidades de superación que tienen las

comunidades y en sus capacidades de aportar alternativas podrá colaborar efectivamente en una genuina gestión para el desarrollo⁴⁹.

Cada vez que se plantea como mejorar la situación de un lugar lo que se busca es como lograr un desarrollo armonioso que permita beneficios locales para la gente y la naturaleza de dicho lugar, así como aportes significativos para la nación a la que pertenece. Es por eso que el concepto de gestión va íntimamente ligado al concepto de desarrollo, tanto en la escala local como también en la nacional. Sin embargo, lo que más se enfatiza en estos momentos es la obtención del desarrollo descentralizado, del desarrollo a escala humana en ambientes locales y regionales. Se habla ahora de desarrollo local, es decir que se trata del desarrollo sustentable.

La tarea de la gestión ambiental municipal es realizar una serie de intervenciones sociales (identificación y diagnóstico de una realidad o problema al estudio de las acciones posibles para su manejo o solución, la solución sobre dichas acciones, la puesta en práctica del curso de acciones escogido, el seguimiento y la evaluación de los resultados, los ajustes y modificaciones necesarios, etc.) para manejar o usar adecuadamente el espacio, los recursos naturales y humanos y las cualidades ambientales del área urbana y su zona de influencia

El autor Carmen Schlotfeldt Leighton quien en su “Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal”⁵⁰ define la gestión ambiental municipal como “un proceso continuo de análisis, toma de decisiones, organización y control de actividades de desarrollo así como la evaluación de los resultados para mejorar la formulación de políticas y su implementación futura”. En otra parte de su trabajo considera que la gestión ambiental municipal esta en función de “el ámbito jurisdiccional; de los procesos preventivos, resolutivos, y

⁴⁹ El Problema del Medio Ambiente en El Salvador: Alternativas de Solución (1989: San Salvador, El Salvador)

⁵⁰ Carmen Schlotfeldt Leighton, Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal, Universidad Católica de Chile.

recuperativos; de la capacidad de recibir apoyo y de los actores involucrados en los diferentes procesos”.

La gestión ambiental municipal se convierte entonces en “la base orientadora para la elaboración de los instrumentos de planificación local; planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales esto significa que si se dispone de un análisis ambiental se puede tener una base para el ordenamiento territorial y así se mejora la formulación y aplicación de dichos documentos”

Para lograr que la gestión ambiental municipal funcione como una verdadera guía que oriente la planificación que busca un desarrollo sustentable, Schlotfeldt propone un esquema global para el análisis de dicha gestión que parte del modelo de Dourojeanni según para estos autores la gestión ambiental para el desarrollo municipal sustentable podría obtenerse entonces a partir de la articulación de varios procesos interrelacionados y simultáneos.

4.2.4 Características de la Gestión Ambiental Municipal

- a) Requiere la cooperativación de las autoridades locales y de los sectores privados que actúan sobre el ámbito municipal.
- b) Se orienta a incorporar las consideraciones ambientales en las necesidades de expansión y mejoramiento de la calidad de vida de la población en ámbitos específicos: áreas urbanas y rurales del municipio.
- c) No se orienta a la elaboración de un plan sino a actuar de soporte, en forma continua, a los procesos de decisión de desarrollo y su implementación.
- d) También sirve como marco para coordinar actividades ambientales entre sectores y actores en diferentes momentos en el tiempo, vinculados a un contexto territorial específico.⁵¹

⁵¹ Documento de la UNEP, citado por Schlotfeldt, 1993

4.2.5 Elementos de la Gestión Ambiental Municipal.

La aplicación del modelo de Dourojeanni permite que la gestión ambiental municipal formule y recomiende procedimientos tanto a nivel territorial como de la organización municipal para:

- a) Analizar la situación presente del municipio
- b) Diseñar un escenario prospectivo
- c) Proponer procedimientos que permitan pasar de la situación presente a la situación deseada.

Con estos elementos se puede orientar el trabajo de la planificación negociadora, la cual materializara tres tipos de acciones:

- 1) de prevención (trabajar para el futuro),
- 2) de resolución (trabajar con el presente), y
- 3) de reversión o rehabilitación (trabajar sobre el pasado).⁵²

Por lo anteriormente planteado la gestión ambiental municipal integrada con el manejo ambiental municipal, puede auspiciar la participación de todos los niveles previstos para la planificación negociadora del desarrollo sostenible, logrando así aumentar o mejorar la calidad de vida en general y el desarrollo humano de un municipio o ciudad.

4.2.6 Elementos Prácticos para ayudar en la Descentralización de la Gestión Ambiental.

La organización municipal que incorpora la dimensión ambiental debe reflejar la problemática ambiental especial de cada municipio, concordando las distintas instancias de la municipalidad respecto del peso específico en la dotación del personal, disponibilidad de presupuesto, etc., para responder a las especificidades ambientales locales.⁵³

⁵² Documento de la UNEP, citado por Schlotfeldt, 1993

⁵³ Maria Di Pace y Horacio Caribe, Proyecto Regional de Capacitación para la Gestión ambiental Municipal.

La organización al interior del municipio dependerá de la naturaleza de los actores con que se deberá interactuar para solucionar los conflictos ambientales. Se debe tener muy claro que más que la aplicación de criterios técnicos, lo primero que se necesita es la definición de estrategias de actuación basadas en una gestión municipal que auspicie una serie de convocatorias de parte de los organismos administrativos y técnicos con el fin de incorporar la opinión y el compromiso de los actores sociales en la prevención, resolución y reversión de los problemas municipales.

Situaciones como: la existencia de asentamientos precarios marginales sujetos a inundaciones, zonas de alta contaminación industrial, importantes obras de infraestructura (autopistas, represas y centrales eléctricas, etc.) o la existencia de fallas geológicas, o ríos que imponen al municipio y el cuidado y vigilancia en zona de riesgo ambiental, etc., deben guiar y determinar de alguna manera la concurrencia de distintas instancias al interior de cada municipio.

La organización debe tener la capacidad de recibir apoyo de otras instituciones públicas o privadas: universidades, organismos de capacitación, organismos no gubernamentales, empresas, etc., en materia de gestión ambiental. Si el municipio carece de capacidad instalada en esta materia, deberá tender a obtenerla a través de la creación de mecanismos de cooperación o de contratación. Sin embargo, ya sea que el municipio ejecute directamente las tareas o que las haga realizar por terceros, debe desarrollar su propia capacidad institucional en materia de gestión ambiental, teniendo en cuenta que el tipo de organización interna es diferente en ambos casos. Los gobiernos locales no deben tender a reproducir lo malo de lo atribuible a la organización del Estado a nivel de nación que normalmente se centraliza, burocrática y muchas veces clientelar.

El logro de una gestión ambiental está dado por las acciones concretas y correctas realizadas para el mejoramiento físico-técnico de su territorio junto

con la calidad de vida de sus ciudadanos, más que en una modificación administrativa en su gobierno. Es decir, la competencia indelegable del municipio es la regulación de su territorio y la protección de sus habitantes.

Cuando un municipio decide incorporar la gestión ambiental es necesario organizar, incentivar y facilitar la acción de miembros del mismo. Esto constituye una ardua tarea que incluye:

a) la capacidad de los funcionarios municipales en temas ambientales, explicando el significado de esa compleja tarea.

b) la importancia de convencer a los funcionarios municipales de que la promoción de un desarrollo sustentable es una tarea importante y que ella debe ser gerenciada a nivel local.

c) la aceptación por parte de los funcionarios municipales de incorporar nuevos elementos al desarrollar sus funciones (en general la incorporación de la variable ambiental implica asumir nuevas tareas a cambiar algunos procedimientos).

d) la frecuente necesidad de incorporar a otros actores en el proceso de diagnóstico y ejecución en coordinación con los estamentos municipales.

e) la necesidad de que los funcionarios municipales promuevan la participación real y activa de la población, usualmente heterogénea en aspiraciones e intereses, en la resolución de los problemas ambientales.

La planificación como herramienta de la gestión se constituye en la relación entre lo que se conoce, lo que se necesita aun conocer y las acciones a desarrollar.

f) le corresponde a un solo gobierno, y además, estos se suceden en el tiempo, por lo tanto, todos los proyectos deben hacerse sobre el territorio, pero enfrentando límites de tiempo político. Sin embargo, la planificación ambiental es necesaria para hacerla a largo plazo.

g) existe una fragmentación funcional de la planificación ocasionada por las distintas agencias estatales, muchas de ellas a nivel supramunicipal o

privadas, con distintos grados de autonomía y responsabilidad que planifican el transporte, la vivienda, la energía, la educación y el ambiente. En muchos países latinoamericanos el Estado nacional, provincial o estadual concentra el poder de policía para algunos recursos como cursos de agua o el dominio de los bienes sujetos a gestión, y el municipio debe promover políticas ambientales consensuadas a estas agencias.

h) existen además movimientos sociales cada vez mas significativos que actúan en la esfera publica.

La gestión plantea una forma de planificación dinámica que pueda ser capaz de funcionar en un sistema de complejidad creciente.

Es necesario hallar “consenso entre el gobierno y la municipalidad sobre los problemas ambientales y las posibles soluciones y estrategias de ejecución”.

4.2.7 Educación y Capacitación para la Descentralización de la Gestión Ambiental en los Municipios.

La educación ha sido considerada como el medio más eficaz para incidir en aquellos comportamientos colectivos que se convierten en una de las causas importantes del deterioro del ambiente.

La educación no es la solución para resolver problemas ambientales, pero su importante influencia debe ir acompañada de políticas de desarrollo que ataquen de manera directa los patrones de producción y consumo y los valores que provocan la destrucción del ambiente. La educación contribuye a suscitar o fortalecer cambios trascendentes en nuestra relación con el ambiente, teniendo en cuenta que dicha relación es determinada en última instancia por la concepción de desarrollo dominante y su concreción en la esfera productiva.⁵⁴

En una perspectiva más amplia, comprendemos a la educación como:

⁵⁴ Isch López y Eugenia Rodríguez del ICAM, Quito

a. Un proceso permanente que se desenvuelve a lo largo de la vida de los seres humanos. Por lo tanto, las acciones educativas desde la municipalidad, ONGs, etc., no pueden ser aisladas, ellas deben estar integradas en un programa educativo de largo alcance.

b. Un proceso sin espacios exclusivos. Los establecimientos educativos formalizan, orientan, gradúan e incluso buscan estandarizar la información; pero no solo allí se educa. Educan los medios de comunicación, la familia, la comunidad, etc. La distinción entre la educación formal (dentro del sistema) y la no formal (fuera del mismo), ante todo sirve para identificar dos ámbitos con diferentes modalidades de acción para poder incidir en ellos.

En el caso de una municipalidad o una ONG, se debe de actuar en estos dos ámbitos y conduciéndolos hacia unos mismos fines.

c. Un proceso que relaciona lo individual y lo colectivo. Cada receptor de la educación revierte sus conocimientos anteriores, influyendo también y simultáneamente, en el educador. Se convierte además en multiplicador de esos conocimientos al aplicarlos o difundirlos. Y finalmente la comunidad se involucra en el proceso; de este modo la educación constituye un hecho social aunque se concrete en individuos.

d. Un proceso que reclama definir expresamente sus fines, objetivos y metas. Para el municipio esto significa que desde la planificación de su programa de desarrollo comunitario, debe incorporar la política y las necesidades educativas básicas que se presentan a los habitantes de la ciudad.

e. Un proceso que no es neutro. Al determinar en líneas generales que clase de ciudadanos se desea formar, expresa u oculta se esta proponiendo un tipo de sociedad. Si de educación ambiental se trata hacemos referencia al desarrollo sustentable que tiene por objetivo una sociedad solidaria, justa, en armonía con la naturaleza, cuya economía este al servicio del ser humano.

f. Un proceso que debe ser planificado. Tanto a corto como a largo plazo, desde el municipio se debe considerar quien es el receptor, cuales son sus necesidades de educación, con que recursos y tiempo se cuenta, cuales son los mecanismos más adecuados, etc.

4.2.8 La Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental Municipal

En El Salvador se ha comprobado que originalmente la colaboración entre la comunidad y las municipalidades era de carácter casual que surgía de una respuesta a los requerimientos del gobierno local y no a una colaboración que emanara de la organización comunal de índole permanente; el desarrollo en el país de las comunidades a través de la ayuda mutua y el esfuerzo propio de sus habitantes en áreas de buscar como sociedad salvadoreña, el establecimiento y mantenimiento de las condiciones económicas, políticas, educativas, recreativas, culturales, sociales y ambientales que permitan a cada ciudadano la realización de sus potencialidades y de sus facultades.

Entre los objetivos de los programas de desarrollo de comunidades se encuentra el de formar organizaciones comunitarias y coordinar sus actividades como medios efectivos de participación en la planificación y ejecución de los planes de desarrollo local y regionales. Entre los medios para alcanzar en la práctica los programas para el desarrollo de la comunidad se encuentran la participación de las personas en el análisis y solución de los problemas y necesidades locales con el esfuerzo mancomunado de sus recursos y potencialidades así como la formación de organizaciones comunitarias a nivel local y regional.

Podemos distinguir entre sectores que participan en toma de decisiones (síndicos, alcaldes, regidores, concejales y otros funcionarios) o que son generadores de opinión pública (políticos, líderes comunitarios, periodistas, etc.) y otros sectores ciudadanos que actúan de una manera por lo común de

manera más pasiva (maestros, estudiantes, amas de casa, empleados municipales y los pobladores en general, es decir los ciudadanos).

4.2.9 Gestión Ambiental Municipal en El Salvador

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), ha venido acumulando experiencia en el tema ambiental desde hace aproximadamente 10 años en una labor coordinada con los entes responsables del tema; pero además, como un elemento transversal en la asistencia técnica y la capacitación brindada a los municipios para el fortalecimiento de los diferentes aspectos de su gestión administrativa y operativa. Inicialmente a través de la Secretaría de Medio Ambiente (SEMA), y más tarde con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el ISDEM ha venido trabajando sin liderazgo pero con compromiso, consistencia y coherencia a favor de las Municipalidades del país; su trabajo en el tema medioambiental ha consistido esencialmente en apoyar a los municipios asesorándoles y asistiéndoles en la elaboración de instrumentos tales como Ordenanzas Municipales, que desde el punto de vista de las municipalidades, les son pertinentes o desean contar con ellas con la finalidad de establecer normas de conducta entre los ciudadanos del municipio, a favor de acciones de protección y conservación de los recursos naturales y de beneficio para la salud y el desarrollo de los habitantes. En un contexto general se habla de los elementos con que la población cuenta pero que en virtud de la misma dinámica del desarrollo, se ven amenazados en cuanto a su conservación⁵⁵.

Las medidas son orientadas entonces, a mejorar las relaciones entre la persona humana residente en el contexto territorial con su ámbito. El ISDEM,

⁵⁵ Revista ISDEM, 2000.

dada la vocación de sus servicios, se ha orientado con mayor énfasis, a normar las relaciones de la entidad municipal con los habitantes urbanos, en términos de la calidad de los servicios que presta y la relación con sus contribuyentes; a establecer un marco del ejercicio de los derechos que como ciudadanos del contexto territorial en su interacción con la entidad municipal; desarrollando las capacidades que tiene como gobierno local, como la entidad que administra los bienes municipales, connotando, desde luego, un estilo, un nivel de orden y calidad en la vida de la comunidad.

El problema ambiental en el contexto municipal se vuelve en todo caso un problema social y para fines del enfrentamiento de las alternativas de solución y de implementación de las medidas de mitigación al impacto, es preferible tratarlo como una problemática social. Nuestras metrópolis urbanas y sus áreas metropolitanas padecen de problemas severos. Se han acumulado, muchas dificultades, los problemas parecen acentuarse, el compromiso sobre los ecosistemas regionales de las metrópolis se acrecienta, la segregación social se hace más conflictiva y, persisten los déficit de servicios esenciales para grandes mayorías sociales

Dado lo mencionado arriba uno de los objetivos institucionales en su hacer directo y limitadamente en su capacidad de influenciar al resto de entidades que entregan servicios de capacitación y asistencia técnica a las municipalidades es capacitar a los funcionarios y empleados municipales en la problemática ambiental urbana salvadoreña y sus impactos sobre el ambiente natural; aportarle referentes conceptuales y metodológicos que le ayuden en el planteamiento de estrategias para su solución, desde la perspectiva de la administración ambiental.

4.2.10 Problemas Ambientales Municipales Comunes.

Al hacer un esfuerzo de identificación de los problemas ambientales comunes a nuestras áreas urbanas en todos los municipios del país, notamos no sin sorpresa que tales problemas son comunes con respecto a los de otras ciudades de Latinoamérica; veamos algunos de ellos:

- Inadecuados sistemas de manejo de basuras.
- Contaminación de zonas costeras por aguas servidas de centros poblados e industriales
- Deficiente sistema de abastecimiento en la cantidad y calidad del agua potable
- Desequilibrio de la cuenca de ríos
- Contaminación de alimentos
- Inundaciones por desbordes de ríos
- Contaminación del agua por residuos industriales líquidos
- Disminución de la cubierta arbustiva arbórea por acción antrópica.
- Escasez de viviendas.
- Presencia de botaderos clandestinos de basura
- Falta de colectores de alcantarillado en la periferia urbana
- Falta de colectores de aguas lluvias en centros urbanos
- Contaminación de cursos de aguas que cruzan las ciudades por efectos de aguas servidas
- Falta de aseo público en zonas de valor turístico.
- Mala mantención de las calles
- Contaminación por olores provenientes de actividades industriales
- Falta de espacios cubiertos para actividades recreativas y de reunión
- Insuficiencias y deficiencias del equipamiento de áreas verdes y centros de recreación
- Escasa arborización en calles y alrededores de centros poblados

- Mal diseño de obras civiles.
- Contaminación acústica por centros de esparcimiento nocturno
- Exceso de polvo en suspensión en áreas urbanas
- Contaminación del espectro electromagnético (acústica) producida por equipos de transmisión
- Excesiva explotación de la vegetación para uso de leña en el sector rural
- Etc., etc.

Si se observa, al analizar los problemas ambientales urbanos, solo para observar algunos, parece ser que las municipalidades están relacionadas con su comportamiento, pero también otras instancias del gobierno central, lo que implica que su prevención esta íntimamente vinculada a la realización de acciones coordinadas y vinculadas; y en algunos casos son de responsabilidad exclusiva de los municipios y la acción combinada de la participación de los ciudadanos.

4.2.11 Diagnóstico Ambiental

La detección de la naturaleza, intensidad y características de los problemas ambientales, si bien es cierto, es compleja y requiere de multidisciplinariedad para su identificación y definición correcta y exacta, es necesario que se aplique una metodología definida y normalizada; la convención social para el análisis será necesaria pues genera el compromiso ciudadano para la acción⁵⁶.

Así, la metodología de análisis e investigación deberá poseer, como mínimo las siguientes características:

- Debe ser participativo.
- Debe contar con visión multidisciplinaria y multisectorial,

⁵⁶ Derecho Ambiental, "Instrumentos de Política y Gestión Ambiental"

- Debe ser capaz de generar un real compromiso de todos los actores del proceso
- Debe ser pensado como la base para la formulación de un Plan de Acción
- Debe siempre considerarse un proceso de divulgación y socialización que permita la adopción de roles por parte de los actores.

Su empleo no obstante demanda de un poco de entrenamiento en el que no se invierten más unas cuantas horas; para su implementación la comunidad liderada por el gobierno local puede perfectamente organizar un Comité Ambiental para que de cuenta del diagnóstico encontrando como resultado una descripción propia de la problemática ambiental vigente en el territorio.

4.3 LA GESTIÓN AMBIENTAL

4.3.1 Enfoques y Visiones de la Gestión Ambiental

En la década de 1990 se marco un nuevo rumbo para la gestión ambiental a nivel mundial, la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 realizada en los países agrupados de la ONU, planteo la necesidad de cambiar el enfoque de desarrollo que se tenia hasta el momento hacia un enfoque que integrara, aspectos, sociales, económicos, políticos y ambientales, es decir que la transformación económica de la sociedad debería considerar la atribución equitativa de costos y benéficos del modelo de desarrollo, el acceso actual y futuro de los recursos y la participación de la población en la toma de decisiones.

El desarrollo sostenible lo plantea desde los países industrializados como una condición indispensable para los países que desean solucionar sus problemas de pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente.

Los países desarrollados han presionado a los países en desarrollo a adoptar políticas económicas, ambientales y sociales que les permitan incorporarse a los procesos de globalización, sus análisis parten de que son las condiciones de pobreza las que han generado la sobre explotación de los recursos naturales y según este planteamiento los países pobres deben ser apoyados por los países desarrollados.

En el caso de nuestro país el impulso de la política ambiental con el enfoque de desarrollo sostenible no ha contribuido a la modernización entre el modelo de producción ambiental. La ineficacia e ineficiencia del gobierno para resolver la crisis socio ambiental ha llevado a los sujetos sociales a emprender iniciativa propias para proteger sus fines de agua y evitar la contaminación por desechos, para lo cual han gestionado recursos y han adquirido capacidades, aprovechando y creando espacios de participación en el ámbito.

Hay diversas ONGs como UNES y CESTA propone la sustentabilidad como una forma de utilizar los recursos de acuerdo a la lógica de la naturaleza partiendo del empoderamiento local donde las comunidades pueden ir siendo cada vez mas dueñas de su propio destino de manera que se vaya configurando un poder local de participación y decisión además enfatizan en la necesidad de hacer sustentable a la sociedad y no al desarrollo.

Para las ONGs la gestión ambiental es una concatenación de procesos ecológicos, económicos, sociales y políticos donde la realización de uno no excluye la posibilidad del otro y ninguno esta sobre los demás de esta manera la política debería orientarse a la toma de decisiones que no afecten sino que estimulen la protección ambiental, a través de la economía podrían estimularse actividades que contribuyan a la preservación de los ciclos ecológicos necesarios para la vida humana, la sociedad al tener condiciones adecuadas de vida evitaría las practicas que generan desequilibrios ecológicos.

4.3.2 Definiciones

- Se entiende como Gestión Ambiental la integración y coordinación de acciones de las instituciones del Estado, de las municipalidades y de los diferentes sectores de la sociedad, en un enfoque que permita la definición y ejecución de la estrategia nacional del Medio Ambiente en el marco de las políticas nacionales de desarrollo.⁵⁷

- La Gestión Ambiental consiste en un complejo sistema de conceptos, valores, procesos, normas y organizaciones formales e informales y comportamientos que traducen las preferencias y objetivos públicos en acciones para influir la calidad ambiental.⁵⁸

- La gestión ambiental es el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambiental; ésta supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan un ordenamiento del ambiente que va desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito.

La gestión ambiental es principalmente una función pública o funciones del Estado. Por eso se dice que es un “cometido, competencia, misión, prerrogativa o atribución” del Estado que son expresiones que se emplean para designarla; pero no es una función exclusivamente pública, porque entre sus objetivos está su transformación en una función compartida por el estado y la sociedad civil.⁵⁹

- Entendemos como gestión ambiental al conjunto de acciones emprendidas por la sociedad, o parte de ella, con el fin de proteger el medio

⁵⁷ 2ª. Conferencia Internacional sobre la Recuperación del Medio Ambiente en El Salvador, Hernán Romero Chavarria.

⁵⁸ Proyecto de Fortalecimiento al Marco Institucional de la Gestión ambiental en la Región Centro Americana.

⁵⁹ Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Raúl Brañez.

ambiente. Sus propósitos están dirigidos a modificar una situación actual a otra deseada, de conformidad a la percepción que sobre ella tengan los actores involucrados. La gestión ambiental no solamente está referida al gobierno, sino que crecientemente depende de fuerzas sociales de muy diversa naturaleza.

En su concepción más amplia, la gestión ambiental es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y privados y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente.⁶⁰

4.3.3 Áreas Normativas y Legales

Las áreas normativas y legales que involucran la gestión ambiental son:

1. La política ambiental: relacionada con la dirección pública o privada de los asuntos ambientales internacionales, regionales, nacionales y locales.
2. Ordenamiento territorial: entendido como la distribución de los usos del territorio de acuerdo con sus características.
3. Evaluación del impacto ambiental: conjunto de acciones que permiten establecer los efectos de proyectos, planes o programas sobre el medio ambiente y elaborar medidas correctivas, compensatorias y protectoras de los potenciales efectos adversos.
4. Contaminación: estudio, control, y tratamiento de los efectos provocados por la adición de sustancias y formas de energía al medio ambiente.
5. Vida silvestre: estudio y conservación de los seres vivos en su medio y de sus relaciones, con el objeto de conservar la biodiversidad.

⁶⁰ www.rds.org.co/gestion

6. Educación Ambiental: cambio de las actitudes del hombre frente a su medio biofísico, y hacia una mejor comprensión y solución de los problemas ambientales.
7. Paisaje: interrelación de los factores bióticos, estéticos y culturales sobre el medio ambiente.

4.3.4 Elementos de la Gestión Ambiental

Los regímenes de gestión ambiental tienen dos partes esenciales. En primer lugar, un régimen ambiental plantea una serie de objetivos ambientales. En segundo lugar, para asegurar la realización de los objetivos planteados, el régimen descansa en una serie de instrumentos de gestión ambiental y de medidas de cumplimiento y aplicación.

Cada régimen de gestión ambiental debe definirse conforme a las particularidades del país en el que se aplicará y atendiendo a los problemas, las oportunidades y las limitaciones concretas del mismo. Es decir, no debe pensarse que exista un modelo único que pueda adoptarse en cualquier país. Sin embargo, hay ciertos elementos críticos para lograr la implementación efectiva de un régimen de gestión ambiental, a saber:

- La disponibilidad de información de calidad. La gestión ambiental no puede ser efectiva si no se basa en información adecuada sobre el problema ambiental en cuestión, sus causas, su contexto y la forma en que reacciona ante los medios que se emplean para manejarlo. La información de calidad que se requiere debe obtenerse de manera periódica y por medios confiables, y debe administrarse y manejarse de manera eficiente (por ejemplo, a través de bases de datos accesibles). Asimismo, es importante que la información obtenida y almacenada sea transformada regularmente en conocimiento, es decir, ésta debe aprovecharse activamente mediante su análisis y aplicación. Finalmente, la información debe manejarse de manera

transparente, asegurando que los funcionarios, la comunidad regulada, otros interesados y el público en general tengan el mayor acceso útil posible a ella.

- El diseño, el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental. El camino hacia la consecución efectiva de los objetivos ambientales empieza en la selección de los instrumentos que se emplearán y en su diseño adecuado. Estos deben basarse en los detalles concretos de la situación en que se aplicará cada instrumento.

Entre los factores importantes a considerar destacan la factibilidad del cumplimiento de las obligaciones impuestas a la comunidad regulada; la capacidad legal y material de la autoridad responsable para administrar, vigilar y aplicar esas obligaciones; la relación costo-efectividad; y el impacto sobre la ciudadanía. Además, el desempeño del instrumento elegido debe monitorearse y evaluarse para conocer los avances logrados hacia el objetivo ambiental deseado y, en su caso, hacer los ajustes necesarios. La meta fundamental en términos de selección, diseño, monitoreo y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental es establecer instrumentos factibles, que induzcan el comportamiento necesario para alcanzar los objetivos ambientales previstos. En contraste, la ejecución efectiva y el cumplimiento ofrecen, además del logro de los objetivos ambientales mismos, un refuerzo positivo para mejorar el desempeño.

- La participación de la sociedad civil. Independientemente de las exigencias democráticas, la experiencia ha mostrado que la consecución de los objetivos ambientales no puede lograrse sin la participación de toda la sociedad. Los sistemas de gestión ambiental que se diseñan e implementan con la participación de la comunidad regulada y de los individuos afectados e interesados por las cuestiones reguladas, son más fáciles de aplicar de manera efectiva. La participación genera apropiación y credibilidad, induce al cumplimiento y fortalece la rendición de cuentas. Además, los mecanismos

de participación en la gestión ambiental multiplican los esfuerzos dedicados a la consecución de los objetivos ambientales.

• La capacidad institucional. Si bien no es propiamente un componente de los regímenes de gestión ambiental, sino un prerrequisito o condición básica de la efectividad gubernamental en general, la capacidad institucional es un elemento crítico para una gestión ambiental efectiva. Esta comprende tanto la disponibilidad de los recursos materiales, humanos y técnicos suficientes, como la dotación de las facultades legales necesarias y la existencia de mecanismos adecuados de coordinación institucional e interinstitucional. Además, la capacidad institucional depende en gran medida de la estabilidad, la predictibilidad y la continuidad presupuestarias, de personal y de mandato.

Los elementos que inciden en el desempeño de la Gestión Ambiental en El Salvador:

I. La importancia dada a la protección ambiental en la toma de decisiones políticas y el compromiso del gobierno para atender los problemas ambientales conforme estos se ven influenciados por:

- a) La preocupación del público sobre el ambiente y el acceso a información confiable; y
- b) La existencia de mecanismos para canalizar adecuadamente la presión pública sobre las decisiones ambientales, tales como los partidos verdes, partidos políticos tradicionales, ONG's y grupos de las comunidades.

II. La capacidad para identificar y fijar objetivos ambientales factibles por medio de:

- a) Técnicas apropiadas para definir prioridades; y
- b) Coordinación de políticas a través de sectores y de los medios ambientales, el desarrollo de consensos entre las autoridades, los hombres de negocios y el público en general.

III. Habilidad y capacidad del Sistema Administrativo Legal e Institucional para traducir los objetivos ambientales en acciones.

- a) Capacidad institucional, técnica y humana de la estructura administrativa.
- b) Facilidad y existencia de mecanismos de cooperación entre autoridades en todos los niveles administrativos.
- c) Grado en que la legislación y las regulaciones toman en consideración las capacidades administrativas y facilitan la aplicación de la política.
- d) Flexibilidad que permita dar respuesta costo efectivas a las regulaciones ambientales.
- e) Ajuste gradual y desarrollo institucional que refleje la creciente importancia asignada a los temas ambientales.

4.3.5 Modelos Administrativos para la Gestión Ambiental.

La necesidad de una estructura jurídico-administrativa que permita un tipo de gestión integral e integrada del ambiente ha conducido al establecimiento de diversos modelos administrativos en varios países, cabe decir que existen tres modelos básicos para la gestión ambiental, los cuales describimos a continuación tomando en cuenta como se han constituido⁶¹.

A) El reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente: esto es, la asignación de una determinada estructura jurídico-administrativa preexistente, generalmente la que estaba revestida de mayor competencia ambiental, de nuevas competencias ambientales, lo que es acompañado, en algunos casos de la función de velar por la protección del ambiente en su totalidad.

Esta potenciación ha tenido lugar mas que todo en los Ministerios de Salud o en el de Agricultura, sea reforzándolos algunas de las unidades que los integran. Sin embargo, la misma potenciación también ha tenido lugar en

⁶¹ Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Autor Raúl Brañes. Política y Derecho 2004.

instituciones autónomas del Estado que estaban dotadas de competencias ambientales importantes

B) La creación de una estructura jurídico-administrativa especial: se le conoce también como estructura jurídico-administrativa “ad hoc” para la gestión ambiental.

En este modelo es posible distinguir dos grandes sub-modelos que presentan ciertas diferencias entre si:

a) Creación de un Ministerio de Medio Ambiente: que puede ser concebido como un súper ministerio especializado o como un ministerio puramente coordinado. El primer caso se da cuando en el Ministerio de Medio Ambiente se integran todos los ministerios con competencias ambientales importantes; el segundo caso cuando se integran en el solo aquellas unidades con competencias ambientales específicas; en el tercer caso es cuando en el nuevo misterio coexiste con la estructura jurídico-administrativas anteriores que no son desprovistas de sus competencias ambientales específicas y se limita únicamente a coordinar sus funciones.

b) Creación de un organismo ambiental “ad hoc”, que no tiene el rango de un ministerio y que se ubica por lo general bajo la dependencia del jefe de gobierno o de los órganos de la planificación nacional. En este segundo sub-modelo se presentan numerosas diferencias al igual que en el anterior en cuanto a los competencias del nuevo organismo, pues además de ser una instancia en la que se globaliza la política ambiental a nivel propositivo, es posible que dicho organismo sea concebido también para funciones de ejecución o de control de las mismas políticas.

C) La creación de una instancia de coordinación de gestión ambiental: esto es, el establecimiento de un Ministerio de Medio Ambiente puramente coordinado, pero con mas frecuencia de comisiones de alto nivel a las cuales se les asigna la función de elaborar la política ambiental y por lo general,

controlar su ejecución (es el caso muy común de las comisiones interministeriales o intersectoriales).

Una variante de este modelo consiste en la asignación de la coordinación de la gestión ambiental a los órganos de planificación nacional, como un aspecto de sus funciones más generales de coordinación de la gestión del desarrollo.

4.3.6 Debilidades de la Gestión Ambiental

Existe debilidad en los procesos de Gestión Ambiental y en la estructura administrativa e institucional cuando hay:

- a) Que los objetivos de la política son poco realistas (ocurre un déficit de aplicabilidad) y resultan en una mala asignación de recursos y fracasos en la aplicación de las políticas, esto ultimo ocurre aun cuando la política es robusta pero las faltas residen en la efectividad de su aplicación.
- b) El fracaso porque existen fallas en los mecanismos institucionales de coordinación de las políticas ambientales (por ejemplo el caso del SINAMA) a través de los sectores económicos y medios ambientales lo que resulta en duplicaciones en las regulaciones y asignación de recursos frecuentemente transfiriendo problemas ambientales de un lugar a otro.
- c) Se fracasa porque la legislación no toma en cuenta las capacidades administrativas de la instituciones y la factibilidad de la aplicación de la normativa, lo que conduce a requerimientos no cumplidos y no satisfechos.
- d) Las agencias ambientales recién establecidas, permanecen sin poder, debido a la falta de compromiso político para asignarle una verdadera autoridad a estas agencias, así como el fracaso de estas nuevas instituciones para adaptarse a las ya existentes.

e) Cuando la estructura orgánica de las agencias de protección ambiental esta en función de medios ambientales. Esto previene o limita la coordinación horizontal (a lo largo de sectores como son los ministerios o las autoridades locales, como las municipalidades y a lo largo de los medios ambientales).

4.3.7 Los Actores, la Institucionalidad, las Políticas y la Participación en la Gestión Ambiental

Los actores de la gestión ambiental son aquellos grupos de la sociedad que identifican la problemática del medio ambiente, y que formulan e implementan políticas dirigidas a su protección. Se consideran actores claves de la gestión ambiental a: las organizaciones gubernamentales, los grupos organizados de la sociedad civil, los medios de comunicación masiva, y las empresas del sector privado que se han organizado explícitamente en pro de la protección ambiental.

En los países en desarrollo, la gestión pública ambiental se ha originado más como una iniciativa de carácter gubernamental, que como una respuesta a las demandas de la ciudadanía, hecho que contrasta con el caso de los países desarrollados en donde las demandas ciudadanas por la protección del medio ambiente están en el origen de buena parte de la acción del Estado⁶².

La gestión ambiental estatal en los países de la región parte por la constitución de un marco jurídico y de instituciones públicas cuya responsabilidad ha sido diseñar e implementar planes y programas ambientales. Este fundamento legal e institucional formaliza la gestión ambiental hacia dentro de los países, a través de la consagración constitucional, la creación de normatividad ambiental, la asignación de funciones ambientales a diversas agencias públicas, la creación de

⁶² Desay, 1998

procedimientos ambientales en sectores públicos, la adhesión a tratados multilaterales, y la creación de sistemas de gestión ambiental a cargo de autoridades con responsabilidades ambientales explícitas.

Esta es una situación que se ha buscado superar a partir del reconocimiento de la naturaleza transversal del tema ambiental y del diseño de diversas estrategias que incorporan la dimensión ambiental en la concepción y los procesos de formulación de las políticas sectoriales, o mejoran la coordinación entre las agencias ambientales principales y las diversas entidades de los sectores público, privado y la sociedad civil. No obstante estos esfuerzos aún distan mucho de resolver adecuadamente aquellos problemas de gestión ambiental que crean los altos grados de sectorialización de la organización pública ⁶³.

Por otro lado, el desarrollo legal/institucional de la gestión ambiental produjo en sus orígenes sistemas altamente centralizados, con funciones casi exclusivamente asignadas al orden federal o central en los países. Sin embargo, y aunque de manera no sistemática, a través de los años, y como respuesta a los graves problemas derivados de la alta centralización de funciones ambientales y a la baja efectividad a nivel local en cuanto al diseño de políticas, la región muestra adelantos de procesos de descentralización en los que las autoridades locales han asumido responsabilidades directas de gestión ambiental.

En la actualidad está plenamente justificada la prioridad de descentralizar la gestión ambiental a regiones, provincias y municipios para fines ambientales⁶⁴.

La institucionalidad ambiental en la región conduce a la creación y adopción de políticas ambientales, con expresiones a nivel nacional, regional y local, y con coberturas y alcances distintos. Una parte de las políticas fundamentales

⁶³ OECD, 2001; BID, 1998a

⁶⁴ PNUMA, 1998

se encuentran contenidas en la Constitución, en las leyes y en el conjunto de instrumentos que las desarrollan (decretos, resoluciones, reglamentaciones). A las políticas que han sido formalmente formuladas para la protección ambiental se les ha denominado políticas explícitas. Se diferencian así de las políticas implícitas o las decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos y que influyen en la transformación del medio ambiente, ya sea en una dirección positiva o negativa ⁶⁵.

El rango de políticas ambientales observado en la región es muy amplio, e incluye políticas explícitas de gestión ambiental a nivel general (abarcando calidad y cantidad de recursos como son agua, bosques, aire y suelo), políticas específicas para un ecosistema determinado, políticas orientadas hacia problemas específicos (cambio climático, capa de ozono, contaminación de las aguas), o políticas orientadas a un sector particular (agricultura, energía, transporte). La tendencia hacia políticas integradoras es evidente en gran parte de los países, con lo cual se busca enfrentar de manera coherente problemáticas específicas, como son la urbana o la costera. También resalta la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad y control ambiental “construidos dentro” de las políticas sectoriales, de manera que los sectores productivos incorporen costos de control ambiental e implementen medidas de conservación desde su diseño y como parte de sus operaciones.

Una vez explorados los temas de institucionalidad y adopción de políticas ambientales, es necesario analizar aspectos de participación y los mecanismos formales y no formales disponibles en los países para incorporar los distintos sectores de la sociedad dentro de la gestión ambiental.

⁶⁵ Gligo, 1997.

En general, se afirma que la participación ciudadana adecuadamente incorporada en la definición, ejecución y control de la política pública contribuye a que ésta sea más eficaz y eficiente⁶⁶. En el caso de la gestión ambiental la participación tiene sus matices particulares. Como se ha señalado:

“La participación permite integrar al proceso decisorio: la diversidad cultural y en particular las tradiciones de los pueblos; los derechos y deberes diferenciados de los sectores sociales y la disposición de la ciudadanía para ejercerlos. La participación juega también un papel crucial como medio para incrementar la conciencia ambiental de los ciudadanos y educarlos sobre las relaciones entre medio ambiente y desarrollo, crear legitimidad y transparencia en las decisiones en materia ambiental que con frecuencia revisten gran complejidad, establecer redes integradas en torno al medio ambiente e incentivar al sector privado para que se involucre en la solución de los problemas ambientales”⁶⁷.

Existen innumerables mecanismos formales de participación adoptados por los países.

Algunos están integrados formalmente dentro de las legislaciones, mientras que otros se manifiestan a través de diversos mecanismos voluntarios de participación y resolución de conflictos ambientales.

No cabe duda que todos estos mecanismos de participación han creado una mayor apertura ante la sociedad respecto a la manera de abordar la temática ambiental y la toma de decisiones que implica el diseño y ejecución de políticas. A través de distintos mecanismos de participación, diversos movimientos sociales de los países de la región han ido adquiriendo un papel creciente en la formulación y puesta en marcha de la política pública

⁶⁶ Fiorino, 1995; Banco Mundial, 1998

⁶⁷ Espinoza et al., 1998

ambiental y, muchas veces, adelantan sustantivas actividades para la protección ambiental.

La movilización de la sociedad civil en torno a la temática ambiental no puede ser vista únicamente como resultado de la existencia de un mecanismo gubernamental a través del cual pueden ser incorporados o consultados. Diversos grupos de la sociedad civil han establecido plataformas propias que desbordan a la política oficial, o se realizan a pesar de ella⁶⁸.

Los estudios sobre gestión ambiental suelen privilegiar las expresiones “modernas” de la sociedad civil y sus potenciales para la política pública, como son por ejemplo los casos de las organizaciones no gubernamentales ambientales de origen urbano⁶⁹. A estas expresiones hay que sumar las que emanan de movimientos en el medio rural, donde las organizaciones campesinas trabajan en pro de la protección ambiental. Muchas de ellas han adelantado acciones positivas que se remontan a tiempos anteriores a la iniciación de una política proactiva por parte del gobierno, como se evidencia en la historia de las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y campesinos⁷⁰. En Latinoamérica y el Caribe las organizaciones indígenas, campesinas y urbanas, así como el sector empresarial, son ejemplos de grupos de la sociedad civil organizada que han asumido un papel preponderante en torno a problemas ambientales en la región.

En cuanto a las organizaciones del sector privado, resulta relevante el hecho que éstas han asumido un papel más proactivo y participativo en torno a la protección ambiental. No se está hablando aquí del sector privado como objeto de la regulación ambiental sino como protagonista de acciones que van más allá de lo que la ley le obliga, como se expresa en el pequeño, pero

⁶⁸ Escobar, 1999

⁶⁹ Meyer, 1999

⁷⁰ Reitchel, 1991; IDEA, 1996

cada vez más significativo grupo de empresas y empresarios que constituyen organizaciones explícitamente dirigidas a la defensa del medio ambiente.

4.3.8 Instrumentos de la Gestión Ambiental

Los instrumentos de política ofrecen un conjunto de opciones para responder a los problemas ambientales.

La decisión sobre cuáles instrumentos o combinación de ellos pueden usarse para alcanzar los fines propuestos en las políticas nos conduce al tema de los planes. Un plan es la combinación de uno o más instrumentos, así como de otras actividades que pueden incluir obras físicas de conservación, prevención o restauración. Es decir, se definen aquí los instrumentos de política, como un medio para atacar y los planes como su combinación en diversas dosis, con el propósito de alcanzar los objetivos perseguidos por las políticas.⁷¹

4.3.9 Principales Instrumentos de la Gestión Ambiental

Los procesos descritos de la evolución de la conciencia ambiental, que se reflejan en políticas gubernamentales de protección ambiental y en respuestas producidas por los agentes económicos, llevaron al desarrollo de una serie de herramientas, aplicadas a los más variados tipos de iniciativas. Aplicadas en todas las fases de las iniciativas, éstas pueden ser preventivas, correctivas, de remediación, y/o proactivas, dependiendo de la fase en que son implementadas. Los principales instrumentos serán apenas mencionados a continuación, siendo la Evaluación de Impacto Ambiental uno de los más importantes y antiguos, de uso más común y aceptado.

⁷¹ Rachel Negrão Cavalcanti, Docente en el Departamento de Administración y Política de Recursos Minerales del Instituto de Geociencias de la UNICAMP

4.3.9.1 Evaluación de Impacto Ambiental

El origen de la evaluación de impacto ambiental, como una actividad formalmente sistematizada e institucionalizada, se debe a la promulgación del National Environmental Policy Act (NEPA), en los Estados Unidos, en 1969, incorporado en otros países solamente después de la Conferencia de Estocolmo en 1972 (MAGRINI, 1990).

Desde entonces, la evaluación de impacto ambiental se tornó muy conocida, siendo el instrumento de gestión ambiental de uso más difundido, pues se tornó parte integrante de la política ambiental en varios países. Al incorporar el análisis de impactos físicos, biológicos y sociales, para RATTNER (1992), su mayor importancia no se refiere a sus aspectos cuantitativos, pero sí de la identificación explícita de los daños y costos causados al medio ambiente y a la sociedad, por agentes o procesos destructivos

4.3.9.2 Programas de Monitoreo Ambiental

Considerado como un instrumento esencial para cualquier sistema de gestión ambiental, el monitoreo ambiental comprende el seguimiento sistemático de la variación temporal y espacial de varios parámetros ambientales, de los cuales forma parte la selección de datos y su interpretación. Su importancia se debe al hecho de que el programa posibilita una evaluación constante del programa de gestión ambiental, dirigido a los puntos equivocados que deben ser solucionados, además de poder detectar posibles desperdicios, u otros eventos en el proceso productivo, que estén elevando los costos. Su relevancia también se debe a su papel en el mantenimiento de un buen relacionamiento con órganos gubernamentales y comunidades, por permitir la verificación sistemática de la conformidad de las operaciones en cuanto a los patrones y normas establecidos.

Toda la eficiencia de ese instrumento dependerá de la selección de los indicadores ambientales, de la localización de los puntos de muestreo de las estaciones de control, período, frecuencia y registros de las muestras.

4.3.9.3 Auditoría Ambiental

Junto con las evaluaciones de impacto ambiental, la auditoría ambiental se torna una de las herramientas de gestión ambiental más utilizada por los sectores industriales, principalmente debido a presiones provenientes del poder judicial. Actualmente, su uso predominante en los Estados Unidos, Canadá y Europa es voluntario.

Según AMARAL (1993), la concepción más difundida es la de la Comunidad Económica Europea, que la define como una herramienta de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del desempeño de una organización, de su sistema de gerencia y de los equipamientos destinados a la protección del medio ambiente.

Sus principales objetivos son: facilitar la gestión y el control de sus prácticas ambientales, y evaluar el cumplimiento de la legislación ambiental existente.

4.3.9.4 Análisis de riesgos

Se trata de un instrumento de gestión ambiental que es desarrollado conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental o puede ser realizado de forma independiente. Consiste en la identificación de elementos y situaciones de una actividad cualquiera o de un producto, que represente riesgos al medio ambiente físico y a la salud del hombre o de otros organismos. Son partes de un proceso de análisis de riesgo: a) identificación y clasificación de eventos peligrosos, a través de inspecciones, investigaciones, cuestionarios, etc.; b) determinación de la frecuencia de ocurrencia a través de cálculos de probabilidad; c) análisis de los efectos y

daños asociados a los eventos a través de modelos matemáticos; d) determinación de técnicas de control y mitigación.

4.3.9.5 “Due diligence”

Se trata de un instrumento cuya utilización está asociada a fusiones, adquisiciones de compañías o terrenos, o aún a un tipo de uso más reciente, por ocasión de la realización de seguros ambientales, pues comprende actividades de investigación realizadas con el objetivo de identificar potenciales obligaciones y/o costos ambientales, también denominados, pasivo ambiental, causados por el propietario anterior.

Forma parte de esta actividad, el estudio de la historia ambiental de la empresa o del sitio, de su pasivo ambiental, acompañado por inspecciones, muestras de los diferentes componentes del medio, ensayos de laboratorio, etc.

4.3.9.6 Programas de recuperación ambiental

Constituye un instrumento de planificación y gestión ambiental, en la medida en que debe estar previsto desde las fases iniciales de un proyecto, pudiendo, inclusive, interferir en las orientaciones técnicas del mismo y aplicarse a áreas consideradas degradadas, o sea, aquellas que resultan de procesos perjudiciales, por los cuales se pierden o se reducen algunas de las propiedades del medio ambiente, tales como, calidad o capacidad productiva de los recursos ambientales (atmósfera, aguas superficiales y subterráneas, estuarios, mar territorial, sol, subsuelo y elementos de la biosfera).

Un programa de recuperación debe formar parte de la planificación del proyecto, con el objetivo de presentar soluciones para que el área a ser degradada presente nuevamente condiciones de equilibrio dinámico con su entorno, con vistas de su futura utilización. El plan debe contener indicaciones que sean técnicas y económicamente viables, además de ser suficientemente flexibles como para permitir alteraciones y, principalmente,

que el área tenga algunas posibilidades de uso. También debe contener un análisis de alternativas tecnológicas, pues la utilización futura del área está condicionada para la disponibilidad de tecnología de recuperación, que dependerá de la actividad a ser desarrollada en el local.

4.3.9.7 Programas de medidas de emergencia

Desarrollados de forma de complementar los análisis de riesgo, comprenden la formulación de una serie de acciones dirigidas, principalmente, a atender emergencias en el caso de la ocurrencia de cualquier tipo de accidente ambiental.

Un programa de medidas de emergencia integrado, deberá englobar el mayor número de áreas de trabajo de un emprendimiento, desde su formulación. Es indispensable que contenga, como mínimo, el programa de intervención, para garantizar la eficiencia y alto grado de control, en caso de ocurrencia de un accidente ambiental. Tendrá mayor alcance y por consiguiente, será más eficiente, sí también incluye: estudios de medidas preventivas, con el objetivo de minimizar daños al medio ambiente y el riesgo a los trabajadores y población vecina; programa de capacitación en prevención de riesgos y medidas de emergencia, con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia en caso de accidentes; programas de comunicación, con el objetivo de mantener bien informados a los funcionarios, a las comunidades vecinas, a la prensa y a órganos del gobierno.

4.3.9.8 Programas de comunicación

Se caracterizan los programas de comunicación como los complementos más importantes de cualquier programa de gestión ambiental, los más aceptados por las empresas, pero los menos comprendidos, pues son frecuentemente confundidos con programas de relaciones públicas o publicidad para vender nuevos productos. Tales programas deben actuar buscando informar a la opinión pública sobre sus actividades y programas

ambientales y al mismo tiempo, oír opiniones y percepciones de la población respecto de esa actuación. Debe buscar construir la imagen de la empresa, “a través del diálogo y del respecto a los ciudadanos, incluyendo la comunidad en la que la empresa está instalada, la opinión pública de modo general y los agentes de los órganos gubernamentales”⁷².

4.3.10 Propósitos perseguidos al poner en marcha los Instrumentos de Gestión Ambiental

Fijación de condiciones ambientales, donde se incluyen: a) *normas de calidad ambiental*, tanto primarias, que se relacionan con la salud de la población humana, como secundarias, destinadas a proteger el medio ambiente o la naturaleza; y b) *normas de emisión* al aire y agua y de residuos sólidos.

Impulso de procesos de prevención, a través de *sistemas de evaluación de impacto ambiental*, donde una amplia gama de proyectos de inversión y/o actividades son revisados ambientalmente antes de su aprobación y puesta en marcha.

Concientización de los ciudadanos mediante una educación dirigida a internalizar los valores y desarrollar las habilidades y conductas en los ciudadanos, conducentes a que adquieran una adecuada percepción y entendimiento de los problemas ambientales y a participar eficientemente en los procesos conducentes a su prevención y solución.

Cambio del comportamiento de los actores económicos mediante la aplicación de instrumentos económicos, que consideran el costo ambiental implícito en la producción o el uso de ciertos bienes o servicios ambientales.

Mejoramiento de los procesos de formulación de las políticas ambientales, su puesta en marcha y evaluación a partir de la producción y

⁷² SÁNCHEZ, 1994, p.70

suministro de información oportuna y confiable sobre el medio ambiente y los impactos que sobre él tienen las actividades económicas y los planes y programas para prevenirlos y mitigarlos. La información debe servir tanto a los responsables de la política pública como base para sus decisiones, como a la ciudadanía para participar en los procesos de decisiones que afectan la calidad del medio ambiente.

4.3.11 Beneficios de la Descentralización de la Gestión Ambiental

Como beneficios de la descentralización se señalan los siguientes puntos:

- a) Acerca las decisiones para resolver los problemas ambientales a los territorios en los cuales se generan: estados, provincias, municipios, etc.;
- b) Crea oportunidades para incrementar la participación y representación ciudadana;
- c) Da transparencia a las decisiones; y
- d) Aprovecha la competencia y creatividad de instancias regionales, municipales y locales.

Entre las desventajas se reconocen las siguientes:

- a) En ocasiones la escala territorial en la cual se da la descentralización puede resultar insuficiente para enfrentar determinados problemas ambientales o para involucrar a los actores relevantes;
- b) Se puede perder la distancia requerida con las organizaciones objeto de la regulación y, por consiguiente, aminorarse la capacidad para hacerla cumplir (ej. la capacidad de imponer o aplicar sanciones); y
- c) Esquemas generales de descentralización pueden llevar a la ubicación de funciones ambientales en entidades subnacionales o locales que no tienen las capacidades para resolver problemas que, por su envergadura, requieren de la intervención de instancias mayores.

CAPITULO 5

5.1 ASPECTOS DOCTRINARIOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL CASO MEJICANOS, ANTIGUO CUSCATLÁN Y COLÓN.

5.1.1 CASO DE MEJICANOS

5.1.1.1 Descripción General del Municipio de Mejicanos

Mejicanos fue fundado por indígenas mejicanos procedentes de la meseta de Anáhuat.

El topónimo Nauta significa “lugar de los Meshicas”; otro significado que se le da es “lugar de refugio”.

Este municipio era en 1970 Cabecera del Curato de su mismo nombre, que comprendía como anexos a los pueblos de Ayutuxtepeque, Aculhuaca y San Sebastián Toxican estos últimos son los que ahora forman Ciudad Delgado. En 1786 ingreso en el Partido de San Salvador, perteneció al Departamento de San Salvador desde el 12 de junio de 1824 al 28 de enero de 1835. Formo parte del Distrito Federal de la República desde el 28 de enero de 1835 hasta el 30 de julio de 1839, durante la administración del General de División y Presidente Constitucional de la República Don Francisco Menéndez y por Decreto Legislativo del 27 de marzo de 1888 se otorgo el Título de Villa al Pueblo de Mejicanos y en la administración del General Salvador Castañeda Castro y por Decreto Legislativo del 11 de septiembre de 1948 se confirmo el Título de Ciudad de Mejicanos.

La cabeceras del municipio es la ciudad de Mejicanos situada a 640 MSNM; a una distancia de 2.7 kilómetros de la ciudad de San Salvador.

Es municipio y distrito del departamento de San Salvador, limitado al Norte por los municipios de Ayutuxtepeque, Apopa y Ciudad Delgado; al Este por Cuscatancingo; al Sur y Oeste por San Salvador.

Se encuentra ubicado entre las coordenadas geográficas siguiente: 13°45"15" LN. (Extremo septentrional) y 13° 43"06" LN (extremo meridional) 89°15"25" LWG (extremo occidental).

5.1.1.2 División Política Administrativa

Mejicanos se encuentra ubicado en la zona media del departamento de San Salvador. Cuenta con una extensión de 22.12 kilómetros cuadrados de los cuales mas del 90% corresponde al área urbana. Los barrios con los que cuenta la ciudad son: San José, San Nicolás, El Calvario, Santa Lucia y las Delicias del Norte. Tradicionalmente el municipio se ha dividido en 4 cantones y 36 unidades habitacionales entre caseríos y colonias.⁷³

CANTONES	CASERÍOS
1- Cháncala	Cháncala
	Colonia Santa Lucia
	Colonia Vista Hermosa
	Colonia Guadalupe
	Reparto San Miguelito
2- San Miguel	San Miguel
	Colonia Las Colinas
	Centro Urbano San Antonio
	Plan del Pito
	Colonia San Miguel
	Colonia San Roque
	Colonia El Progreso
	Colonia Los Reyes
	Colonia Santa Luisa

⁷³ Se considera esta división política administrativa, tomado en cuenta los criterios establecidos en el Diccionario Geográfico Nacional.

3- San Roque	Colonia Guadalupe
	Colonia Ibarra
	Colombia El Milagro 1 y 2
	Colonia Velis
	Colonia El Coco
	Colonia Escalante
	Colonia Santa Elena
	Colonia La Ermita
4- Zacamil	Centro Urbano San Simeón
	Cañas o Zacamil
	Colonia Santa Gertrudis
	Colonia Santa Margarita
	Colonia Santa Matilde
	Colonia Barrera
	Colonia Santa Cristina
	Colonia Santa Juanita
	Colonia Ticas
	Colonia San Cristóbal
	Colonia Vilanova
	Colonia El Triunfo
	Colonia San Mauricio
	Colonia Delicias del Norte

5.1.1.3 Población

El municipio de Mejicanos se encuentra influenciado por el crecimiento que imponen las nuevas urbanizaciones.

Posee una población aproximada de 220,000 habitantes; la población de mujeres del municipio representa el 52.77 % y los hombres el 47.23 %.

Mejicanos se ha caracterizado por presentar un crecimiento permanente y acelerado, ello explica porque la población rural, solamente constituye el 8.89 % del total de la población. La concentración de la población rural del municipio, se encuentra localizada en la zona nor-poniente del municipio, colindante con el área rural de Ayutuxtepeque, Apopa y Nejapa.

5.1.1.4 Actores Locales

5.1.1.4.1 Municipalidad.

Mejicanos se encuentra tipificado por COMURES⁷⁴ como una municipalidad grande. Esta tipificación se establece sobre la base de tres categorías, con las que COMURES diferencia a los 262 municipios del país de acuerdo a la población y al número de personas que integran el Concejo Municipal. La municipalidad forma parte del Concejo Departamental de Alcaldes de San Salvador.

En cuanto a la capacidad instalada y la prestación de servicios que presta la municipalidad, se pueden mencionar los siguientes:

Servicios Administrativos	Extensión de Partidas de Nacimiento, de Defunción, Matrimonio y Divorcio. Asentamiento de recién nacidos. Celebración de Matrimonios Civiles.
Servicios Públicos	Alumbrado publico, Tren de aseo (aseo y recolección de basura), Servicios de aguas negras, Administración de Clínica Medica, Mercado, Cementerio, Cuido de parques.
	Despacho del Alcalde,

⁷⁴ COMURES, Corporación de Municipalidades de El Salvador

<p>División Administrativa</p>	<p>Departamento de Catastro, Departamento de Registro Familiar, Unidad de Adquisición y Contratación UACI, Departamento de Planificación, Contabilidad, Mantenimiento, Promoción Social, Oficina y Apoyo a Microempresas OMAM.</p>
<p>Capacidad Instalada</p>	<p>Un personal aproximado de 60 mujeres y 200 hombres. Equipo: Vehículos, Camiones recolectores, Computadoras, Maquinas de escribir, Contómetros, Calculadoras, Sillas, Mesas, Escritorios, Archiveros, Ventiladores, Megáfonos, Material gastable, etc.</p>

En términos de modernización y búsqueda de la eficiencia en el trabajo de las municipalidades, el gobierno local del municipio de Mejicanos cuenta con un equipo para brindar un servicio rápido y eficiente a la ciudadanía. Respecto al recurso humano la municipalidad cuenta con una cantidad mínima de profesionales, sin embargo, cuenta con personal capacitado para desarrollar sus funciones. Sin embargo, el espacio físico construido no es adecuado para prestar todos los servicios a la población.

5.1.1.5 Servicios Básicos Y Aspectos Sociales.

5.1.1.5.1 Agua Potable y Energía Eléctrica

En el municipio de Mejicanos la mayor parte de la población cuenta con servicio de agua potable, este servicio es prestado por la estatal Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), en su mayoría con atención domiciliar, sin embargo, existen algunas comunidades que se abastecen por medio de cantareras y otras que cuentan con ese servicio.

La energía eléctrica llega a todas las zonas del municipio de Mejicanos, aunque en algunas zonas el servicio es deficiente, pues no cuentan con alumbrado público o se encuentran comunidades con un 50 % de energía eléctrica domiciliar. Para el año 2001 existían treinta y una comunidades y colonias que no contaban con el servicio de alumbrado público o lo tenían parcialmente y en el peor de los casos sus viviendas no contaban con el servicio de energía eléctrica.

5.1.1.5.2 Salud

Se cuenta con un Hospital Nacional de Zacamil “Juan José Fernández” ubicado en la Colonia Zacamil, dos Unidades, una Unidad Médica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), dos Clínicas Comunitarias del ISSS, Clínica Parroquial, Clínicas Privadas y dos Clínicas Municipales.

5.1.1.5.3 Educación

El municipio tiene 31 instituciones educativas públicas y 47 privadas, que atienden a la población desde la fase preescolar hasta el bachillerato, estas instituciones prestan servicios educativos tanto en el área urbana como rural y cubren un 53 % de la población.

5.1.1.5.4 Economía

La población principalmente son empleados o comerciantes, trabajando en muchos casos fuera del municipio. La situación económica que se presenta es muy difícil; los habitantes manifiestan que la situación económica es la siguiente: el desempleo, explotación, salarios bajos y poco acceso a la canasta básica.⁷⁵ .

Existe una gran cantidad de actividades informales y comerciales en el municipio, el número de ellas en cada zona se presenta a continuación:

ZONA	CANTIDAD DE NEGOCIOS
San Roque	0
San Ramón	106
Norte	28
Zacamil	76
Montreal	44
Centro	237
TOTAL	491

Fuente: Alcaldía Municipal de Mejicanos, “Plan Estratégico de Desarrollo Local Municipio de Mejicanos”.

5.1.1.5.5 Seguridad

En el municipio existen seis puestos de la Policía Nacional Civil. (PNC).

5.1.1.6 Financiamiento Municipal

En general podemos decir que el municipio de Mejicanos recauda fondos de la siguiente manera:

⁷⁵ Op.Cit. Pag.23

5.1.1.6.1 Presupuesto.

Con el Decreto No 524, se asignó el 6% para las municipalidades del Presupuesto General de la Nación, pero esto varía de acuerdo a la Ley del FODES⁷⁶ que regula que el monto a distribuir anualmente a los municipios se asignará proporcionalmente y se tomarán criterios como Población, equidad, pobreza y extensión territorial por lo que el presupuesto varía para cada municipio. Partiendo de esto a la Unidad Ambiental de Mejicanos no se le designa casi nada de este porcentaje más que para el pago de salarios de los empleados públicos y para mini proyectos por lo que esta municipalidad se ve en la necesidad de buscar ingresos externos a los que el gobierno central le brinda, de esta manera reciben apoyo económico por parte de organismos no gubernamentales y otras entidades.

5.1.1.6.2 Autofinanciamiento.

Tiene relación con la actividad propia de las municipalidades, para prestar servicios a la población, mediante tasa e impuestos a tiendas, comercios, mercados, etc. Marcas y Fierros, esto permiten que exista una fuerte captación de recursos propios a partir de esas tasa e impuestos.

Además se cuenta con fondos del gobierno central, los que son canalizados a través del FODES⁷⁷. Se considera que el monto otorgado actualmente, podría mantenerse o podría incrementarse.

5.1.1.6.3 Oficina Municipal de Apoyo a la Microempresa

La Alcaldía cuenta con una oficina especializada en la atención a las actividades económicas en el municipio. Esta oficina cuenta con el apoyo y la facilitación de FADEMYPE y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Tiene

⁷⁶ Art. 4 de ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, Decreto 74.

⁷⁷ FODES, Fondo asignado por el gobierno central, correspondiente al 7% del presupuesto general de la nación.

como propósito principal contribuir al desarrollo de la micro empresa en el municipio de Mejicanos permite el mejoramiento de los ingresos, de la calidad de empleo y de la calidad de vida de sus trabajadores y patronos; a través de un apoyo especializado desde la municipalidad como un actor importante en el Desarrollo Económico Local.

5.1.1.6.4 Participación Ciudadana.

La municipalidad ha adoptado la formación de 6 ínter comunales en el municipio, como un mecanismo de participación ciudadana, que busca articular de manera mas amplia las organizaciones comunales.

Este municipio se encuentra dividido en zonas en las que se aglutina a las comunidades que se encuentran cercanas a ese sector, cada zona tiene como promedio alrededor de 22 comunidades.

Entre las formas que utiliza la municipalidad para generar la participación ciudadana y rendir cuentas se encuentran los cabildos abiertos. Aunque la zonificación permite un mayor contacto con la población y de esa forma cada zona se entáblese como una asamblea, en la que el contacto entre municipalidad y la ciudadanía es más directo.

5.1.1.6.5 Comunidades.

Las organizaciones predominantes en el municipio de Mejicanos, son las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO). Estas organizaciones son de carácter comunal o de base y son las que establecen la articulación entre los ciudadanos, las comunidades y con otros actores sociales y políticos tanto de la misma localidad como fuera de ellas.

Sus funciones están limitadas a prestar servicio a un área determinada y además tienen funciones específicas que principalmente están orientadas a procurar el bienestar y el desarrollo del territorio en el que realizan su trabajo. Las ADESCOS se articulan en las ínter-comunales y estas a su vez en la

ACIM; entre las ADESCOS con la que cuneta Mejicanos podemos mencionar:

- Asociación Comunal Educativa (ACE).
- Comité de Águas o Directivas de Água.
- Clubes y Asociaciones.

5.1.1.6.6 Entes del Gobierno Central.

El municipio de Mejicanos cuenta con las siguientes instituciones públicas:

- Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador INDES
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS
- Policía Nacional Civil PNC
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social ISSS
- Fiscalía General de la Republica FGR
- Juzgados
- Centro emisor de Documento Único de Identidad DUICenter
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
- Hospital
- Consejo Nacional de Seguridad Publica
- RED DE SALUD

5.1.1.6.7 Empresas.

- Yolanda Desiree
- Panadería El Rosario
- MELHER
- Glorias Brassieres, etc.

5.1.1.6.8 Organizaciones no Gubernamentales.

- Asociación Bienestar YEK-INEME

- Centro para la Promoción de los Derechos Humanos “Madeleine Lagadec”
- Asociación INFOCENTROS
- Fundación para el Auto-desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
- Fundación GENESSIS, etc.

5.1.1.7 Características Económicas del Municipio

5.1.1.7.1 Industria y Comercio.

En el municipio de Mejicanos se percibe una dinámica comercial bastante grande, fluida y muy importante para el desarrollo del municipio. Aunque es una dinámica comercial desordenada se caracteriza por contar con una alta presencia de actividades informales.

La industria si bien no determina los procesos económicos, si constituye un fuerte componente económico en el municipio ya que absorbe una gran cantidad de mano de obra. Por la cantidad de fábricas que existen en el municipio, la configuración de un tejido industrial, no se encuentra del todo desarrollado. A nivel artesanal si existen actividades de tipo que aglutinan una gran cantidad de mano de obra, ladrilleras, lugares donde elaboran productos de cemento.

Una de las características principales del municipio es que cuenta con una infraestructura local, que contribuye a dinamizar los procesos comerciales y productivos en el municipio.

5.1.1.7.2 Acceso a Crédito.

El crédito constituye, para cualquier actividad económica-productiva, el fundamento principal para su puesta en marcha. Las fuentes de crédito son: bancos, ONG’s, y prestamistas. El acceso al crédito formal se hace mediante una solicitud de crédito; se debe presentar la documentación necesaria para

apoyar el préstamo que esta solicitando. El acceso a crédito mediante prestamistas, esta mas orientado hacia las actividades informales, vinculadas esencialmente a la dinámica comercial del mercado municipal.

5.1.1.8 Medio Ambientes

En el municipio existen diversos problemas ambientales, así mismo las comunidades identificaron dichos problemas ambientales como: contaminación del aire, quebradas contaminadas, deforestación, basura, contaminación por el ruido, poca educación ambiental y agua potable contaminada.

a) Hidrografía.

Riegan el municipio los ríos: San Antonio y Chagüite; y las quebradas: Chancula, Chicaguaste, El Níspero y Arenal.

b) Ríos principales.

San Antonio: se forma de la confluencia de las quebradas El Níspero y El Arenal Mejicanos. Corre con rumbo Este, sirviendo como limite entre el municipio de Mejicanos y el de San Salvador. Desemboca en el río Urbina y su recorrido dentro del municipio es de 4.5 Kms.

c) Orografía.

Este municipio cuenta con un solo cerro llamado Picacho. Esta situado a 7.7 Kms. W de la ciudad de Mejicanos, con una elevación de 1960 MSNM.

d) Clima.

El clima es fresco y agradable, pertenece a los tipos de tierra caliente y templado. La precipitación pluvial anual oscila entre 1700 y 1950 m.

e) Vegetación.

La flora predominante en el municipio, antes de ser deforestado estaba constituida por bosque húmedo subtropical, montano bajo. Las especies arbóreas más notables en el municipio son: morro, papaturro, conacaste,

pepeto, madrecacao, pino de ocote, roble, zopilocuavo, capulín de monte, ciprés, níspero, ojushte y mulo.

f) Rocas.

Los diferentes tipos de suelo que existen dentro del municipio son: lavas andesititas y basálticas, materiales piroclásicos.

g) Suelos.

Andasoles y Regasoles Inceptisoles y Entisoles. (Fases de onduladas o alomadas) regasóles, latosotes, Arcillo Rojizo y Anasoles, Entisoles, Alfisoles e Inceptisoles (fases alomadas o montañosas accidentadas).

h) Contaminación.

La mayor parte de los ríos y mantos acuíferos se encuentran contaminados, por efecto de la descarga de aguas servidas (domesticas e industriales), así como por la proliferación de vertederos de basura sin ningún tratamiento.

i) Uso actual del suelo.

Mejicanos presenta un uso actual del suelo exclusivamente orientado hacia la construcción de Asentamientos Humanos. Mas del 90% del suelo es utilizado como área urbanizada; el resto presenta pequeñas zonas todavía con alguna cantidad de tierra destinada a cultivos; esta área es la que esta al poniente y al nor-poniente del municipio sobre las faldas del volcán de San Salvador y en la cercanía de Ayutuxtepeque y Apopa. Sin embargo, el uso actual ha cambiado notablemente por la construcción del anillo periférico que se ha construido por la zona.

5.1.1.9 Situación Ambiental Actual del Municipio de Mejicanos

a) Zona Centro

SITUACION ACTUAL	COMPROMISO DEL GOBIERNO LOCAL	COMPROMISO CIUDADANO
➤ Los problemas	➤ Ampliar y mejorar el	➤ Mejorar

<p>principalmente consisten en la recolección de basura, quebradas sucias y de deslizamientos de bordos en las comunidades.</p>	<p>servicio de recolección de basura.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mantenimiento permanente de las zonas verdes. ➤ Hacer limpieza a profundidad de las quebradas. ➤ Obras de mitigación en zonas de alto riesgo. 	<p>comunicación entre comunidades y municipalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacitación sobre tratamiento de la basura.
---	---	---

b) Zona Norte

SITUACION ACTUAL	COMPROMISO DEL GOBIERNO LOCAL	COMPROMISO CIUDADANO
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hay problemática de deforestación, de contaminación y de quebradas sucias. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomentar campañas educativas. ➤ Fomentar campañas de divulgación de las Ordenanzas Municipales. ➤ Coordinar campañas de limpieza en las quebradas. ➤ Fomentar campañas de reforestación y 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las Juntas Directivas se comprometen a trabajar por la mejora del medio ambiente de las comunidades

	limpieza. ➤ Que se mejore el servicio de recolección de basura.	
--	--	--

c) Zona Montreal

SITUACION ACTUAL	COMPROMISO DEL GOBIERNO LOCAL	COMPROMISO CIUDADANO
➤ En la zona hay deforestación, contaminación por basura y humo, contaminación de quebradas y pozos, falta de mantenimiento de las zonas verdes.	➤ Promover campañas de reforestación. ➤ Proyecto de tratamiento de aguas negras. ➤ Coordinar campañas de limpieza general de quebradas y terrenos baldíos. ➤ Proyectos de rescate y protección de pozos y manantiales.	➤ Formar comités de concientización. ➤ Realizar campañas de limpieza general. ➤ Gestionar ayuda a las autoridades competentes.

d) Zona Zacamíl

SITUACION ACTUAL	COMPROMISO DEL GOBIERNO LOCAL	COMPROMISO CIUDADANO
➤ Problemas de deforestación, acumulación de basura y quebradas	➤ Promocionar la educación y concientización sobre el medio	➤ Organizarse comunitariamente. ➤ Comprometerse a la organización

sucias.	<p>ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover la organización en las comunidades respecto al medio ambiente. ➤ Tratamiento integral de las quebradas sucias. ➤ Aumentar el número de camiones de recolección de basura y de recolección permanente. 	<p>mensual de campañas de limpieza.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sacas la basura solo cuando pase el camión.
---------	---	---

e) Zona San Roque, Pito, Chancala

SITUACION ACTUAL	COMPROMISO DEL GOBIERNO LOCAL	COMPROMISO CIUDADANO
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hay falta de limpieza en la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brindar servicio de tren de aseo en toda la zona. ➤ Coordinar campañas de limpieza. ➤ Brindar educación y concientización. ➤ Promover campañas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Trabajar en la ejecución de los proyectos. ➤ Organizar campañas de limpieza y reforestación. ➤ Facilitar un lugar para la basura.

	de reforestación.	
--	-------------------	--

f) Zona San Ramón

SITUACION ACTUAL	COMPROMISO DEL GOBIERNO LOCAL	COMPROMISO CIUDADANO
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contaminación en la zona. ➤ Deforestación en las faldas del volcán debido a la construcción del anillo periférico. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Declarar zona de reserva natural lo que queda de las faldas del volcán. ➤ Crear campañas de reforestación en las zonas aledañas. ➤ Campañas de orientación y concientización sobre el manejo de la basura. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mantener y apoyar actividades contra proyectos que dañen el medio ambiente. ➤ Colaborar en actividades de reforestación. ➤ Reforzar las organizaciones de las comunidades.

El municipio de Mejicanos ha elaborado un programa de desarrollo ambiental, ordenamiento territorial y gestión de riesgo, cuyo objetivo general es lograr que el municipio de Mejicanos inicie un proceso de ordenamiento territorial, la creación de un sistema local de gestión para la prevención de riesgo, que permita enfrentar los eventos naturales y que favorezca y procure su recuperación ambiental, haciendo posible una relación armónica entre la población y el medio ambiente de manera sostenible y sustentable.

Así mismo pretende desarrollar campañas de educación ambiental y proyectos de transformación de las prácticas sociales y económicas que generan la degradación del medio ambiente, orientándose a la constitución

de mecanismos locales de protección al entorno natural, la prevención de riesgos y el ordenamiento territorial.

Planteado lo anterior la municipalidad se ha trazado acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, como las siguientes⁷⁸:

➤ **A corto plazo:**

- ✓ Reforzar los conocimientos y las prácticas en saneamiento ambiental en cada una de las áreas que presta servicios la municipalidad, especialmente en la zona del mercado del municipio, rastro, cuencas, focos infecciosos.
- ✓ Fortalecer la capacidad interna de la Municipalidad para la atención a los problemas ambientales del municipio, a través de la creación de una Unidad del Medio Ambiente.
- ✓ Apoyar los esfuerzos de otras instituciones o apoyarse en ellas para desarrollar programas de educación ambiental, disminución de la tala y quema de arboles, etc.
- ✓ Elaboración de un proyecto ambiental por zona.

➤ **A mediano plazo:**

- ✓ Formación de una Red Ambientalista, como instancia que agrupa y coordina todos los esfuerzos que contribuyan a fortalecer la ejecución de acciones de defensa ambiental y para la reconversión ambiental en el municipio.

⁷⁸ Boletín Informativo de la Unidad Ambiental de Mejicanos, 2002.

- ✓ Capacitación al personal técnico del Municipio en la formulación, gestión y evaluación de proyectos para la reconversión ambiental, ordenamiento territorial y sistema de gestión para la prevención del riesgo.
- ✓ Realizar campañas de saneamiento ambiental, reciclaje, compostaje y reforestación.
- ✓ Cierre de un 90 % de botaderos de basura.
- ✓ Crear 6 viveros municipales.
- ✓ Crear programas que generen una mejor educación ambiental en la población.

➤ **A largo plazo:**

- ✓ Promoción de financiamiento que estimulen prácticas económicas mas limpias y ecoeficientes en las pequeñas empresas del municipio.
- ✓ Contar con un sistema de recolección de desechos preclasificados y procurar el tratamiento de los desechos líquidos.
- ✓ Realizar estudios y gestión para la curación del botadero de Mariona.
- ✓ Identificación de la zonas deforestadas y realizar campañas de reforestación.
- ✓ Crear una comisión que estudie y actualice las ordenanzas municipales, que las divulge y vigile su aplicación.

5.1.1.10 Diagnostico del Municipio de Mejicanos

Para impulsar el proceso de desarrollo local en el municipio de Mejicanos se tomo como punto de partida la participación de diversos actores locales para determinar las condiciones actuales del municipio y quienes podrían asumir la conducción y responsabilidad de este proceso.

De esta forma este componente se ha estructurado para plantear las Oportunidades, Amenazas, Potencialidades y Problemas con los que cuenta este municipio⁷⁹.

5.1.1.10.1 Oportunidades

Existe una organización local que permite generar un proceso cada vez mas amplio de participación ciudadana, fortalecer la organización de la población y potenciar la concertación local que facilite el consenso y minimice el disenso entre los actores locales.

Se debe posibilitar un proceso de fortalecimiento institucional a fin de dinamizar la articulación y de concertación de los diversos actores locales del municipio de Mejicanos, permitiendo generar un proceso de integración de comunidades, organizaciones publicas y no gubernamentales, empresa privada y otro tipo de actores interesados en mejorar las condiciones del municipio y lograr una actuación conjunta para el desarrollo local. Es fundamental fortalecer una organización que integre los esfuerzos, armonice intereses de los diversos sectores sociales y económicos del municipio.

Para lograr el desarrollo local en el municipio de Mejicanos, se deben crear los mecanismos institucionales para articular los esfuerzos entre los diversos actores, basados en estrategias de concertación y consenso para superar cada una de las debilidades que presenta el municipio.

⁷⁹ Boletín Informativo de la Unidad Ambiental de Mejicanos, 2002

Mejicanos cuenta con una cantidad de Organizaciones no Gubernamentales, con las que se puede iniciar un proceso de coordinación para fortalecer el desarrollo humano en el municipio ya que estas ONGs en la actualidad realizan esfuerzos dispersos y sin ninguna estrategia orientada a fortalecer el desarrollo local; es preciso entonces construir un proceso de unificación de estos esfuerzos orientándolos a unificar objetivos y recursos de cara a beneficiar a la población del municipio.

Existe disponibilidad para iniciar un proceso de modernización municipal, aprovechando el creciente interés por hacer avances en la descentralización del Estado.

Hay una creciente tendencia a mejorar la capacidad institucional de la municipalidad, partiendo de fortalecer la recaudación tributaria municipal ampliando su cobertura y la mejora en la prestación de servicios, con una visión estratégica que se fundamente en la eficiencia para aprovechar las oportunidades que supondría el proceso de descentralización de servicios básicos del Estado, lo cual favorece un proceso de desconcentración de competencias y recursos hacia los municipios, situación que puede contribuir a potenciar las capacidades locales en función de adaptar la estructura administrativa a los procesos económicos y sociales de la realidad actual, propiciando y gestionando el desarrollo local en sus territorios.

Además existe un creciente interés por preservar y fomentar el uso sostenible y sustentable de los recursos naturales, aprovechando las condiciones naturales del municipio, para generar un proceso de ordenamiento territorial, uso adecuado del suelo y una mejor articulación entre la población y el medio ambiente.

Mejicanos posee condiciones naturales que pueden ser aprovechadas, y dentro de una estrategia de ordenamiento territorial, así propiciando condiciones para el acceso a servicios básicos, un medio ambiente mas limpio y haciendo uso racional de los recursos naturales, facilitando dichas

condiciones para crear una infraestructura local que facilite la sobrevivencia familiar.

5.1.1.10.2 Amenazas

Mejicanos se ve afectado por el crecimiento urbano desordenado de la región metropolitana.

El crecimiento urbano de la región metropolitana de San Salvador, es progresivo y se esta implementando un detrimento del medio ambiente, es decir afectando los recursos naturales existentes en los municipios, sin una planificación territorial lo cual genera limitantes en términos de dar respuesta a la problemática que se genera e incremento de las demandas locales. Continuar con esa lógica implicaría atentar contra el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes actuales y futuros, favoreciendo una sobreexplotación de los mantos acuíferos, áreas de reserva natural y con un desarrollo territorial urbano de creciente hacinamiento y precariedad y por lo tanto ocurre un crecimiento desordenado de las actividades económicas en Mejicanos ya que ese crecimiento urbano desordenado junto al crecimiento poblacional genera un incremento de las actividades económicas del municipio.

Actualmente existe un incremento desorganizado y sin regulación del sector informal; también no se cuenta con estrategias que mejoren en el futuro la microempresa y el sector informal. Los servicios municipales poseen deficiente calidad, instalaciones deficientes y mínimas en los mercados, lo cual atrae a menos consumidores y genera menos ventas. Pese a la cercanía con San Salvador los costos de los productos y servicios son bastante altos y no están en relación con las condiciones de vida de los habitantes de mejicanos⁸⁰.

⁸⁰ Informe de la Unidad Ambiental de Mejicanos, 2002

También existe un aumento de la presión sobre el ambiente ya que Mejicanos ha presentado un incremento de urbanizaciones y colonias de carácter popular y poblacional, sin un plan urbanístico definido creando situaciones de deterioro ambiental. Con la construcción del anillo periférico, alrededor de la zona poniente y nor-poniente del municipio crecería aun mas la presión sobre el ambiente, incrementando la demanda y acceso a servicios básicos, agua, contaminación del aire y el agua, reducción de la biodiversidad, producción y manejo inadecuado de desechos sólidos y líquidos (domésticos e industriales).

Además en el municipio existe una disminución excesiva de la reserva ecológica y recursos naturales en general; así como una contaminación excesiva por transporte público y privado que circula sobre el municipio y no existen programas de educación ambiental.

Un punto muy importante es la recepción de nuevas competencias con una baja asignación de recursos por parte del Estado.

Desde hace algunos años se ha venido planteando la modernización del Estado y como parte de este proceso, se considera iniciar la descentralización de sus competencias; sin embargo, uno de los problemas que ha presentado este proceso es que no ha habido una aceptación del Estado para renunciar y otorgar poder de decisión a los municipios, por el contrario se ha venido tratando de generar un nivel de dependencia hacia las políticas nacionales en asuntos que puedan propiamente asumir desde lo local.

Este proceso de descentralización, canalizara las expectativas a los actores locales en función de que sus necesidades sean satisfechas por las instancias locales, y exclusivamente por la municipalidad.

Sin esta descentralización de competencias no es acompañada de recursos y capacidades, puede llevar a la frustración de las expectativas de la población y debilitar el actual proceso de democratización y la construcción

de una institucionalidad política legal con nuevas bases de poder para encaminar el desarrollo local.

A pesar de algunos esfuerzos, en materia de descentralización del Estado no han transferido eficientemente recursos y capacidades a los municipios, ni se les ha reconocido como instituciones de gobierno local.

5.1.1.10.3 Problemas

Mejicanos presenta una diversidad de problemáticas, al igual que otros municipios del país, no obstante los principales aspectos que dificultan el desarrollo humano se manifiestan en:

Empleo, ordenamiento territorial, infraestructura y servicios básicos, participación local y protección al medio ambiente, limitadas oportunidades laborales entre otros.

En el municipio de Mejicanos existe poco desarrollo de los servicios municipales debido a las inadecuadas instalaciones físicas, carencia de equipo moderno y recurso humano poco capacitado, lo que afecta la modernización de la municipalidad , ya que no cuenta con un plan de modernización Municipal lo que afecta la prestación de servicios hacia la población a la vez cuenta con instalaciones inadecuadas, equipo obsoleto, insuficientes recursos financieros, falta de capacitación y falta de participación ciudadana, esto genera una disminución de los ingresos municipales, se pierde la credibilidad, disminuye la cantidad de los servicios.

Además existe una insuficiente infraestructura social en el municipio, lo cual afecta específicamente a las personas de bajos ingresos y por ende, genera una insuficiente atención al desarrollo de las nuevas generaciones.

La inversión de carácter social en términos de proveer espacios físicos, instalaciones para suplir aspectos básicos, condiciones y oportunidades para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de Mejicanos y específicamente la inversión orientada hacia la niñez y la juventud es

limitada , por lo tanto, el proceso de potenciar sus conocimientos, habilidades y actitudes , se ve afectado, a ello, se suma el aumento cada año, de niños(as) y jóvenes en el municipio que cuentan con menos facilidades y posibilidades de superar sus condiciones de vida y por lo tanto, con mayores posibilidades para convertirse en población en riesgo. De igual forma, la falta de cobertura educativa y de formación técnica-profesional, para los jóvenes, que han cursado su educación media, genera pocas oportunidades de competitividad y capacidad para insertarse en actividades laborales.

Por la falta de espacios recreativos, los jóvenes utilizan su tiempo ocioso, en drogas, alcoholismo y delincuencia en general, la población que tiene escasos recursos económicos no tiene espacios de participación, autoestima, recreación, creatividad y desarrollo espiritual e integral y se hacen más vulnerables a la delincuencia.

También los aspectos de saneamiento básico, son deficientes lo que genera una proliferación de vectores y enfermedades infecto-contagiosos.

Otro problema con que cuenta el municipio de Mejicanos es que ocurre un proceso de degradación del Medio Ambiente, con lo cual surgen situaciones perjudiciales para la sostenibilidad ambiental del municipio.

La principal altura y la zona cercana al volcán se encuentran sometidas a un proceso constante de deforestación; los recursos hídricos se ven afectados por las descargas de aguas negras del municipio y de otros municipios; existe una constante erosión y producción de cárcavas en las micro cuencas que se encuentran en el municipio.

No existen planes, ni políticas de educación ambiental, reforestación, manejo de desechos sólidos y líquidos.

5.2 CASO DE ANTIGUO CUSCATLAN

5.2.1 Descripción General del Municipio de Antigua Cuscatlan

Se encuentra ubicado entre las coordenadas geográficas siguientes: 13°42'29" LN. (extremo septentrional) y 13°37'56" LN (extremo meridional); 89°13'29" LWG. (extremo oriental) y 89°16'46" LWG. (extremo occidental).⁸¹

Se adjuntan Plano del Municipio de Antigua Cuscatlán. Antigua Cuscatlán fue fundada en su lugar actual en 1545 y el año siguiente recibió el título de ciudad. La ciudad de Antigua Cuscatlán está ubicada en la meseta central del país, en el Departamento de la libertad. Antigua Cuscatlán se encuentra ubicado en una zona de alta sismicidad conocida como “Valle de las Hamacas”, a una latitud de 13°42'29” Norte y una longitud de 89°13'29” Oeste, una altura media de 840 msnm y una temperatura promedio de 26 °C. Pro- medio.

5.2.1.1 Población y Territorio de Antigua Cuscatlán

El municipio de Antigua Cuscatlán cuenta con una población total de 50,140, una extensión de 19.31 Km² y una población rural incluida de 100 persona.

Algunos de los centros comerciales con los que cuenta son los siguientes: Multiplaza, Hiper Mall las Cascada, Temtetiom plaza la Gran vía, Arcos de Santa Elena, santa Elena, Montecristo y Montelena. Así también cuenta con:

- ✓ Zonas industriales: Santa Elena, Boquerón, carretera al puerto, Plan de la laguna y Merliot.
- ✓ Cementerios: cementerio general, parque jardín las rosas y cementerio Montelena.

⁸¹ Fuente: Monografías del Departamento y Municipios de la Libertad

- ✓ Universidades: Albert Einsten, UCA, José Matías Delgado campus I y II y centro postgrado don bosco.
- ✓ Unidades de salud: unidad de salud mercadito de Merliot (MSPAS), unidad de salud ISSS Antiguo Cuscatlán y clínica comunal de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán. ⁸².
- ✓ ONGS, que proporcionan Servicios Médicos.
- ✓ Fundación de Desarrollo Social, FUNDESO en la Clínica Asistencial de Antiguo Cuscatlán.
- ✓ Instituto Técnico Emiliani, Clínica La Ceiba de Guadalupe, Asociación de Mujeres Universitarias Salvadoreñas, AMUS, Clínica AMUS, Comandos de Salvamentos, Cruz Verde.
- ✓ ONG'S que ofrecen otras ayudas a la población PROBESA – Becas Escolares, Ayuda a Ancianos.
- ✓ Asociación San Vicente de Paul; Acilo de Ancianos
- ✓ Asociación Jardín Botánico la Laguna, Programas Ecológicos científicos y conservacionistas.

En este municipio no hay terratenientes se ha vuelto prácticamente todo urbano, a excepción parte de la Cooperativa el Espino, Finca La Labranza y

⁸² Alcaldía Municipal 2007.

La Esperanza ya que dichas cooperativas han ido vendiendo franjas de terreno y en otros casos han sido hipotecadas por los bancos. La Finca El Espino la cual está ubicada en los dos municipios de Antiguo Cuscatlán y de San Salvador. Se ha establecido un Comité de Protección que lo integra los dos municipios y los miembros de la cooperativa, en la parte que de reserva o Parque Los Pericos que lo protege el Decreto Legislativo, publicado en el Diario Oficial de fecha 2 de febrero de 1993 del Tomo 318 No. 22 en donde establece como zona protectora del suelo, y se declara como zona de reserva forestal⁸³.

Principales actividades económicas del municipio de Antiguo Cuscatlán:

- Industrias Manufactureras
- Construcción
- Comercio por mayor , menor e informal
- Financiera
- Servicios

5.2.2 Caracterización Ambiental del Municipio de Antiguo Cuscatlán

Principales recursos naturales del municipio:

a) El Acuífero

Los ríos que riegan el municipio son: El río Chávez o Peche y las Quebradas El Triunfo, El Suncita, Las Lomitas, Buenos Aires, El Piro y Santa Teresa o Merliot.

El río principal se llama Chávez o Peche. Nace 2.5Km al S. de la Ciudad de Antiguo Cuscatlán de la confluencia de dos pequeñas quebradas (sin nombre); su longitud dentro del municipio es de 2 Km.

⁸³ Fuente: Alcaldía Municipal 2007

b) Flora y Fauna

Dado el alto desarrollo urbanístico del municipio de Antigua Cuscatlán, han desaparecidos diversidad de hábitat naturales por lo cual, la flora y fauna que se encuentra en la actualidad es la que ha sobrevivido a las alteraciones antes mencionadas, como por ejemplo: Flora : Cedro, Cacao, Guachipilín, Manzana Rosa y otros. Ejemplos de fauna Ardillas, Palomas, Clarinero, iguana, etc.

Existen dos zonas de conservación en el Municipio.-

❖ La zona de conservación que tiene 60 manzanas contiguo a la Ciudad de Antigua Cuscatlán, a cargo de la Asociación Jardín Botánico la Laguna, donde pueden observarse: venados, cotuzas, mapaches, taltuzas, cusucos, mazacuates, garrobas, tortugas, cangrejos, etc. También se han realizado estudios donde se han identificado cuantas especies de pájaros entre residentes y visitantes este Bosque aloja , especies de flora nativa y en sus alrededores existen árboles que tienen mas de 100 años identificándose mas de 1300 hiervas, arbustos y árboles, su ingreso esta cerrado al público y solo abierto para proyectos de construcción , toda esta vegetación ayuda a alimentar los mantos acuíferos y absorbe el bióxido de carbono del complejo industrial y la comunidad de Antigua Cuscatlán, transformándolo en oxígeno puro.-

❖ Zona de conservación El Espino

Usos del suelo del municipio de antiguo Cuscatlán:

- Comercio
- Cultural
- Educación
- Estacionamiento

- Habitacional
- Industrial
- Recreativo
- Religioso
- Salud
- Servicios
- Transporte

5.2.3 Principales Amenazas del Municipio de Antigua Cuscatlán⁸⁴

5.2.3.1 Amenazas Naturales:

Desde su fundación, la ciudad de Antigua Cuscatlán ha tenido una historia marcada por las recurrentes pérdidas humanas y destrucciones sucesivas de su infraestructura provocadas primero por las consecuencias de terremotos y erupciones volcánicas y más tarde por inundaciones asociadas a la época lluviosa.

5.2.3.2 Geológicas:

El Salvador se sitúa en una zona tectónicamente muy activa. La fuente principal de sismos es la fosa de subducción, localizada a unos 125 Km. de la costa, en donde la placa de Cocos comienza a sumergirse bajo la placa del Caribe. Otra fuente de actividad sísmica importante es la relacionada con la cadena de volcanes del Cuaternario que discurre a lo largo de los países Centroamericanos, paralelamente a la fosa de subducción.

⁸⁴ Diagnostico Ambiental de Antigua Cuscatlan, Ing.agr. Santos Antonio Escobar Torres
Jefe de la Unidad Ambiental Municipal.

5.2.3.3 Socio natural.

Los procesos de degradación ambiental relacionados con las formas de utilización y gestión de la tierra, el agua y el aire tienen un carácter antrópico, es decir son productos de la acción humana y se suman a las amenazas originadas en las características geográficas del municipio de antiguo Cuscatlán, zona expuesta a terremotos, derrumbes e inundaciones. Los procesos de degradación ambiental junto a la vulnerabilidad social (entendida como combinación de pobreza y exclusión social) conforman los riesgos ambientales.

El caso más ilustrativo del municipio de antiguo Cuscatlán es el de la Finca el Espino que es una de las zonas de mayor interés ecológico, a la vez que una de las zonas con mayor presión urbana. Actualmente, gran parte de esta Finca ha sido deforestada por grandes proyectos de tipo vial, comercial y educativo que han deforestado casi en un 100% la vegetación del lugar.

Antrópicas

- ✓ Contaminación por plaguicidas
- ✓ Contaminación por desechos industriales
- ✓ Contaminación por excretas humanas
- ✓ Contaminación por aguas residuales
- ✓ Contaminación por emisiones industriales
- ✓ Contaminación por ruido
- ✓ Destrucción del hábitat por falta de ordenamiento territorial
- ✓ Contaminación por emisiones atmosféricas (fuentes fijas y móviles)
- ✓ Contaminación de quebradas por vertidos industriales y/o domésticos.

✓ Deforestación no controlada.

✓ Escasez del agua.

5.2.4 Principales Problemas del Municipio

5.2.4.1 Deterioro de los Recursos Naturales

Este municipio ha sido afectado por el crecimiento de la industria y los asentamientos humanos en diferentes áreas residenciales, prácticamente están desapareciendo los bosques debido al desplazamiento a la parte rural, que ha significado el crecimiento urbano, hay más de 114 Colonias 8 comunidades en desarrollo y un Caserío además se generan 100 toneladas de desechos sólidos por día sin incluir los desechos que genera la Zona del Plan de la Laguna porque dichas empresas pagan para que les eliminen los desechos sólidos que generan sus empresas ⁸⁵.

5.2.4.2 Contaminación y Calidad de los servicios.

En cuanto a la contaminación del aire, Fusades-Swisscontac realizo un estudio para el Gran San Salvador en 1998, y se puede analizar lo siguiente: La atmósfera contiene en un grado mayor o menor sustancias extrañas introducidas en forma natural o por actividad antropogénica, que cuando sobrepasa ciertos niveles de tolerancia para el ambiente se convierten en fuentes de contaminación, siendo las más dañinas las inducidas en forma constante por la actividad humana.

El flujo vehicular presenta problemas de contaminación del aire. Las operaciones del transporte tienen un efecto en el aire ya que las emisiones de los escapes de los motores que impulsan vehículos poseen una serie de contaminantes, los cuales aparecen en forma de hidrocarburos, CO, CO₂ óxidos de nitrógeno, compuestos de azufre, aldehídos, tetractilo de plomo y

⁸⁵ Fuente Alcaldía Municipal. 2007.

materias pulverizadas. Entre estos, el monóxido de carbono es tóxico (CO) y el bióxido de carbono (CO₂) puede reaccionar bajo la luz del sol con los óxidos de nitrógeno para formar productos tóxicos llamados "oxidantes", los cuales causan irritación de los ojos, enfermedades respiratorias, así como problemas de alergia. Según estudios de Fusades-Swisscontac, el nivel de contaminación es de 238.97 µg/m³. Siendo el nivel aceptado por la OMS de 75 partículas por m³. dicha contaminación proviene principalmente de humo de vehículos automotores e industria.

Ahora ya no hay el problema en el municipio en donde habían botaderos de desechos sólidos ilegales como barrancos, quebradas y otros, el municipio luce limpio ha mejorado sustancialmente el proceso de recolección, en las colonias, comunidades y mercado y lo hicieron a través de comprar más equipos de recolección propio y mantener el servicio de recolección con camiones arrendados por la alcaldía a la vez, clausuraron botaderos ilegales y mejoraron la eficiencia en la recolección a través de una mejor planificación y ampliaron la cobertura a un 100% en el municipio.

5.2.4.3 Capacidad Institucional

El Concejo Municipal tiene conformada la Comisión de Medio Ambiente y Saneamiento Ambiental⁸⁶.

Se está gestionando la contratación de personal para la Unidad Ambiental Municipal de acuerdo a las recomendaciones de la Guía de Creación de Unidades Ambientales del MARN.

Así mismo se esta gestionando Coordinación con Universidades, Organismos Gubernamentales, No gubernamentales, Organismos Internacionales y Empresa Privada para la conformación del grupo gestor ambiental municipal y las comisiones ambientales del municipio.

⁸⁶ Plan Ambiental Municipal de Antiguo Cuscatlan.

El proceso con la municipalidad de Antigua Cuscatlán, se origina con la solicitud de ésta, para poder incorporarse al proyecto PROSIGA, en el componente “Fortalecer la Eficiencia y Eficacia de la Gestión Ambiental, Complementando los Esfuerzos de las Unidades Ambientales de los Gobiernos Locales” en junio del 2003.

El primer logro alcanzado fue la creación de la Unidad Ambiental Municipal, por medio de un acuerdo del Concejo Municipal, a partir del 1 de octubre de 2003; en respuesta a la concienciación a través del taller “Inducción sobre la importancia de la creación de la Unidad Ambiental Municipal”, impartido por el proyecto PROSIGA.

5.2.4.4 Actividades realizadas referentes al Medio Ambiente.

- ↳ Gestión ambiental municipal
- ↳ Creación de grupo gestor y comisiones ambientales
- ↳ Estrategias ambientales
- ↳ Campañas de reciclaje en centros escolares
- ↳ Campañas de reforestación
- ↳ Talleres sobre el uso de aceites
- ↳ Manejo de desechos sólidos municipales domiciliarios para su comercialización

Existen las siguientes Ordenanzas Municipales:

- ↳ Ordenanza Vertidos.
- ↳ Ordenanza reguladora de los Residuos Sólidos.

↪ Ordenanza de áreas zonas protegidas (falta aprobación)

↪ Ordenanza de contaminación sónica (falta aprobación)

5.2.4.5 Las principales dificultades que enfrenta la municipalidad son:

↪ Aunque ya está en gestión, la Unidad Ambiental Municipal no está ubicada en el Organigrama de la Alcaldía, como se recomienda en la Guía para la creación de Unidades Ambientales Municipales.

↪ Carencia de personal, material y equipo.

↪ Necesidad de capacitaciones, por ejemplo: Gestión de Riesgos, Ordenamiento Territorial, Manejo de Impactos Ambientales Negativos, entre otros.

↪ Se han fortalecido los vínculos con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Universidad de El Salvador y otras Universidades, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Fondo Ambiental de El Salvador, (FONAES), ONG, División del Medio Ambiente de la Policía Nacional Civil y algunas Alcaldías del área metropolitana.

5.2.4.6 Presupuesto

La Alcaldía de Antiguo Cuscatlán cuenta con un presupuesto del 10 por ciento, dicho presupuesto esta dirigido a diferentes actividades y proyectos que realiza la Alcaldía, así como también al pago de salarios.

Los proyectos, campañas y demás actividades desarrolladas en pro del ambiente son financiados a través de Grupos Gestores como empresas privadas, ONG's, Cooperación Alemana, Fundaciones, Personas Naturales, etc. Estos Grupos Gestores, son los que se encargan en coordinación con la Alcaldía en recaudar los fondos necesarios para desarrollar todos los proyectos, y de esta manera desarrollar ambientalmente hablando al Municipio de Antiguo Cuscatlán.

5.2.5 Estrategias Ambientales del Municipio de Antigua Cuscatlan⁸⁷

TEMA AMBIENTAL	DESCRIPCION DEL CONTENIDO	PROBLEMAS PRINCIPALES	ACCIONES REALIZADAS
Agua y ecosistemas	- Gestión de recurso hídrico: Cuencas hídricas, Mantos acuíferos	- Disminución de los mantos acuíferos - uso irracional del recurso y la cubierta vegetal. Contaminación de mantos acuíferos y cuencas hidrográficas	- Se están realizando la descontaminación de la quebrada el piro - ordenanza de vertidos - limpieza de tanque y nacimiento de agua en comunidad el milagro alcaldía y MSPAS- talleres sobre el reciclaje de aceites
Diversidad Biológica	- protección de los bosques: cafetales, zonas de protección y zonas verdes	Tala indiscriminada de árboles	- se ha elaborado una ordenanza para la regulación de tala y poda de árboles en zonas de uso restringido y zona urbana - campañas de reforestación

⁸⁷ Estrategias Ambientales del Municipio de Antigua Cuscatlan.

Suelo y tierra	- uso de los suelos: Agrícola, urbanístico	- Contaminación de los suelos por la aplicación de agroquímicos - el desarrollo de proyectos habitacionales los cuales alteran el medio ambiente	- mecanismos de acción entre MARN, OPAMSS y municipalidad
Aire y Atmósfera	- contaminación de la atmósfera	- Emisión de gases. - fuentes fijas: industrias- fuentes móviles: automotores	
Desechos Sólidos	Generación, manejo y disposición final de los desechos sólidos	- descargas de desechos sólidos a la cuencas	- ordenanza de los desechos sólidos - campañas de deschatarización MSPAS y alcaldía- Limpieza de quebradas
Sustancias peligrosas	Uso de sustancias peligrosas	- manejo de sustancias peligrosas - lugares de almacenamiento-	- entrega de formularios - inspecciones a empresas que utilizan sustancias

		disposición de la sustancias que se desechan	peligroso
Salud	- enfermedades respiratorias -enfermedades transmitidas por vectores	- contaminación por emisiones - dengue	- campañas de fumigación en todo el municipio alcaldía y MSPAS
Alteración del medio ambiente	- generación de ruidos y olores	- transporte - bares , restaurantes Y otros	- se ha elaborado ordenanza de contaminación sonica
Gestión de riesgos	- medidas de mitigación	- deslaves y derrumbes - inundaciones	Siembra de izote y bambú en zonas de derrumbes en la quebrada el piro y quebrada san Felipe, comunidad los mangones

5.2.6 Indicadores Ambientales del Municipio de Antigua Cuscatlán

Tema	Indicador Ambiental
------	---------------------

suelo y tierra	tierras arables superficie agrícola suelos usados inapropiadamente
Agua y ecosistema	superficie boscosa natural regulación de tala de árboles irracional uso irracional del recurso hídrico contaminación del los recursos hídricos
biodiversidad biológicas	áreas protegidas especies conocidas y en peligro de extinción destrucción de ecosistemas
aire y atmósfera	contaminación acústica contaminación por sustancias tóxicas: emisiones de dióxido de azufre emisiones de óxidos de nitrógeno emisiones de Hidrocarburos emisiones de monóxido de carbono emisiones de dióxido de carbono emisiones de ozono

	emisiones de metano
desechos sólidos	Generación
	Recolección
	Tratamiento disposición final
sustancias peligrosas	desechos industriales
gestión de riesgos	deslaves y derrumbes
	Inundaciones

5.2.7 Descripción de Actividades

1-Cuantificación de potenciales puntos de descargas

Consiste en determinar mediante inspección visual, la cantidad de tubos, canaletas, etc. que tienen como posible destino descarga las aguas de la quebrada el Piro.

2-Identificación de puntos reales de descarga de vertidos y su origen.

Consiste en determinar específicamente en cuales de los puntos ubicados en el numeral anterior, se realizan descargas de vertidos y determinan su origen. Se realizara mediante inspecciones de campo por el personal de las dependencias pertinentes de las alcaldías de antiguo Cuscatlán y santa tecla

3- Determinación del tipo de vertidos

Consiste en definir si los vertidos descargados en los puntos determinados son de tipos: aguas servidas, aguas negras, aguas industriales, aguas lluvias, tuberías cruzadas. Será llevada a cabo por el personal de las

alcaldías de Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla adscritos a las dependencias relacionadas con el saneamiento municipal.

4- Definición de alternativas de solución.

Las alternativas de solución a la problemática generada por las descargas de vertidos en el Piro, tendrán relación directa con el origen de las mismas, la calidad de los vertidos, y la legislación ambiental vigente, tanto nacional como municipal.

La definición de las alternativas de solución, deberá contar con la participación activa de las alcaldías, MARN, ANDA, MSPAS y constr.-ambiente.

5- Implementación de alternativas de solución definidas.

La implementación de las alternativas de solución seleccionadas, se hará mediante el esfuerzo integrado de las instituciones que tuvieron participación en la definición de las mismas, coordinando eficientemente las funciones y alcances de cada institución.

6- El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN junto con la Alcaldía de Antiguo Cuscatlán le están dando cumplimiento a la Ley del Medio Ambiente siguiendo las políticas que les ha encomendado el SINAMA que son⁸⁸:

- ↳ La Unidad Ambiental
- ↳ Equipo Gestor Ambiental
- ↳ Diagnostico Ambiental Local
- ↳ Política Ambiental Municipal
- ↳ Estrategia Ambiental Municipal
- ↳ Plan de Acción Ambiental Municipal.
- ↳ Formulación de Ordenanzas Ambientales
- ↳ Proyectos Ambientales Locales

⁸⁸ Diagnostico Ambiental de Antiguo Cuscatlan, Ing.agr. Santos Antonio Escobar Torres Jefe de la Unidad Ambiental Municipal.

5.3 CASO DE COLÓN

5.3.1 Descripción General del Municipio Colón

El Municipio de Colón es parte del departamento de La Libertad. Está limitado al Norte por San Juan Opico; al Este, por Nueva San Salvador; al Sur, por Jayaque, Talnique y Nueva San Salvador; al Oeste, por ciudad Arce y Sacacoyo⁸⁹.

5.3.1.1 Medio Físico

Colón se caracteriza por ser de una topografía variable, con mayores pendientes en su cabecera municipal y de conformación más plana en sus cantones Lourdes y limítrofes. El cerro principal es El Descarillo, situado en los límites de Colón, Talnique y Jayaque. Su río principal, el Colón, el cual en partes de su recorrido es llamado Los Chorros o El Guarumal. En los análisis del POA de la primera Fase de San Andrés, se evidencia que Colón presenta fuertes condicionantes de crecimiento sobre todo en la cabecera municipal Villa Colón. El Volcán de San Salvador, al oriente es calificado como zona de máxima protección, el Distrito de Riego, al poniente, zona de reserva para la agricultura intensiva. El resto de áreas al sur del municipio, ocupado por densos cafetales que es preciso conservar.

5.3.1.2 Estructura Urbana

El municipio de Colón, se ubica a la cabeza del crecimiento de la zona, es el que ha alcanzando un mayor crecimiento del área urbanizada. En la actualidad está conformado por un área urbana que agrupa la cabecera municipal, el Cantón de Lourdes y sus cantones limítrofes, Las Moras, El

⁸⁹ ISDEM/CIMA 2006

Capulín y Cuyagualo, El Limón y Hacienda Nueva. La población de este municipio sufrió un incremento del 36.5% entre 1992 y 1999, uno de los más altos del país. Este municipio ha experimentado un crecimiento del área urbanizada muy por encima de la media del Valle, aumentando de 793.5 Ha. En 1996, hasta 1,357.4 Ha. En 1999, lo que representa el 71.1% de incremento. Estas desproporciones indican la falta de correspondencia entre el ritmo de crecimiento del suelo urbanizado y la dinámica poblacional del Valle, mostrando la progresiva dependencia del conjunto de la zona central, y en particular de los municipios de Colón y San Juan Opico, respecto al Área Metropolitana de San Salvador.

5.3.1.3 Sistema Viario y de Transporte.

Colón presente en general, altos volúmenes de tráfico, sobre todo para acceder por la entrada oeste al área central del AMSS. Así, por ejemplo, en el tramo de la CA-1 Colón-Santa Tecla, la elevada intensidad de circulación, con una gran variedad de vehículos en circulación, en condiciones de mantenimiento muy diversas, las condiciones orográficas del terreno y el propio diseño del viario, inciden, conjuntamente, en la existencia de numerosos y graves accidentes de tránsito, hasta el punto de que las autoridades municipales sitúen a esta accidentalidad como una de las principales causas de mortalidad en el municipio. Asimismo, el municipio de Colón se asienta sobre la CA-1 y es vía de acceso y salida a Colón lo que da lugar a múltiples accidentes y peligro para los vehículos que transitan en la zona. Las carreteras que se ven sometidas a índices de accidentalidad altos son las zonas del pueblo de Colón, Poliedro, entrada a Opico y a Quezaltepeque. Estos datos han cambiado debido a los graves daños ocasionados por el terremoto a la Carretera Panamericana. Sin embargo, la necesidad de desplazamiento hacia esta zona, ocasionará problemas en otras áreas como la carretera Sitio del Niño.

5.3.1.4 Servicios e Infraestructuras

El municipio de Colón en general, se encuentra bien dotado de todos los servicios. Los diferentes cantones cuentan con servicios de agua potable, ya sea domiciliar o por medio de cantareras, tal es el caso de los cantones Cuyagualo, Botoncillal y El Cobanal. Existen cantones como El Capulín, El Limón, El Manguito, Las Angosturas, Las Moras, y Lourdes que se encuentran mejor servidos, ya que cuentan con servicio domiciliar de agua potable. En el caso de los cantones Entre Ríos y Hacienda Nueva, el servicio se provee por medio de pozos aunque hay algunas zonas que cuentan con servicio domiciliar.

En lo referente a la energía eléctrica, en general el municipio cuenta con este servicio, sin embargo, existen aún algunas zonas que carecen del mismo, por lo que existen proyectos de introducción de este servicio en las zonas que aún no se sirven de él.

El único cantón que no cuenta con ningún tipo de servicio es Las Brisas.

5.3.1.5 Áreas Residenciales

Así como en todos los municipios analizados, los usos predominantes en el municipio son los habitacionales, sobre todo en el cantón Lourdes, en el que han surgido las nuevas urbanizaciones. En la cabecera municipal, predomina la media densidad, con lotes de 250 mts², como promedio.

En los cantones de Lourdes y limítrofes se concentran la mayoría de los usos habitacionales más recientes del municipio, así como las actividades comerciales y de servicios, tanto formal como informal. Estas actividades se localizan principalmente en las márgenes de las carreteras, si bien de forma más relevante en la de Sonsonate y en el entorno de su enlace con la Carretera Panamericana. En conjunto, las densidades de las áreas habitacionales del cantón de Lourdes pueden considerarse medias, en particular en el área central. Según nos vamos alejando hacia el Oeste la

densidad habitacional disminuye, estando ligada más a la actividad agrícola, a excepción de algunas áreas ocupadas por lotificaciones y urbanizaciones con densidades más altas.

Sin embargo, las mayores densidades residenciales se sitúan en dos áreas, la primera de ellas al sur del río Los Chorros, en tres grandes proyectos habitacionales explanados recientemente y la segunda al este de la carretera panamericana, relacionadas con las actividades industriales y de transformación que se localizan en la zona⁹⁰.

5.3.2 Estructura Administrativa

Este apartado se desarrolla con mayor amplitud en el estudio correspondiente al fortalecimiento institucional de las finanzas municipales. Así como para el resto de los municipios analizados, este tema servirá para dar un marco de referencia y poder adecuar las propuestas de ordenación y gestión.

Sin embargo, es importante mencionar, que para su administración el municipio de Colón se divide en 12 cantones, siendo éstos : Botoncillal, Cuyagualo, El Capulín, El Cobanal, El Limón, El Manguito, Entre Ríos, Hacienda Nueva, Las angosturas, Las Brisas, Las Moras y Lourdes.

Así mismo, el municipio de Colón es uno de los cinco integrantes de la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés. –AMUVASAN⁹¹ Es la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés conformada por 5 Municipios los cuales se han asociado con la finalidad de lograr un desarrollo ordenado del uso del suelo y recursos naturales en el territorio que conforman la planicie del Valle San Andres, fue creada el 27 de septiembre del 2002, para dar paso a la acción de promover el desarrollo integral de sus

⁹⁰ ISDEM/CIMA 2006

⁹¹ amuvasan.isdem.gob.sv

municipios y que se conviertan en los protagonistas del ordenamiento de sus territorios y los protectores de sus recursos naturales y culturales.

La Asociación se convierte en la respuesta de las municipalidades que comparten el territorio fértil del valle de San Andrés al problema urbanístico de la zona. El objetivo primordial es lograr un desarrollo ordenado en el uso del suelo y de los recursos naturales de los municipios que conforman la planicie del valle. La finalidad es implementar y dar seguimiento al Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés a través de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés –OPVSA-, la cual a su vez vela por el control del uso del suelo y afronta en forma conjunta la defensa del ordenamiento del territorio, además la Asociación motiva a las empresas y comunidades a participar en el camino al desarrollo integral de la región.

5.3.3 Fines de AMUVASAN

1. Creación de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés –OPVSA, que velará por el Control de Uso de Suelo
2. Protección de los recursos naturales y culturales del Valle de San Andrés
3. Promover la participación de las comunidades en el desarrollo del Valle
4. Integrar esfuerzos en el Grupo Gestor para el desarrollo del Valle de San Andrés, con quien coordinara de manera concertada el desarrollo, territorial, ambiental y económico del Valle.

El Plan de Desarrollo Territorial del Valle San Andrés es un instrumento técnico que nos ayuda a cumplir con estas atribuciones o tareas, las cuales realizamos en coordinación con otros organismos públicos.

El Plan y sus productos, nos brinda a los Gobiernos Locales del Valle generar un desarrollo territorial que permita salvaguardar los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, además nos de

asentamientos humanos con actividades adecuadas a las necesidades de la población.

El Plan y sus productos dieron inicio a la formulación y ejecución de Ordenanzas Municipales en la administración del Uso del Suelo.

--OPVSA- Oficina de Planificación del Valle San Andrés, es el organismo “encargado de la vigilancia y autorización de las actividades que se refieren a la administración del suelo de los Municipios que conforman -AMUVASAN-

Se han firmado Convenios de Asistencia Técnica, con el Centro Nacional de Registro CNR e ISDEM, con el fin de fortalecer las capacidades Locales en gestión territorial.

OPVSA- Oficina de Planificación para el Valle San Andrés organismo “encargado de la vigilancia y autorización de las actividades que se refieren al desarrollo territorial de los Municipios que conforman -AMUVASAN⁹²-

Garantizar una mayor participación de la sociedad civil en la determinación del Futuro regional, la participación decidida de los agentes claves constituye su fortalecimiento y sostenibilidad a largo plazo. Asegurar altos niveles de participación de los habitantes de la región como de los actores externos que inciden en el desarrollo de la misma.

El objetivo principal de la oficina de Planificación del Valle de San Andrés es velar por el control de la ocupación y uso del suelo en el ámbito territorial de valle. Brinda los servicios de control de desarrollo de: urbanizaciones, parcelaciones y construcciones.

La OPVSA al otorgar 24 diferentes permisos para el uso del suelo del territorio asociado es una oficina financieramente sostenible, debido a que los municipios trabajan de manera Asociada, lo que ha permitido a

⁹² amuvasan.isdem.gob.sv

AMUVASAN planificar de mejor manera su desarrollo. Si bien es cierto que la sostenibilidad financiera de la asociación se logra a través de la OPVSA, realmente es el aporte que se presta para el ordenamiento del territorio lo que permitirá un mejor desarrollo social, económico, ambiental y cultural.

Una de las funciones de OPVSA es: Recibir Solicitudes y Extender Resoluciones de Calificación de Lugar, Línea de Construcción, Factibilidad de Drenaje de Aguas Lluvias, Revisión Vial y Zonificación, Permiso de Parcelación, Permiso de Construcción, Recepción de obras de Urbanización y de Construcción.

5.3.4 Instituciones Relacionadas⁹³

Dentro del marco de la coordinación interinstitucional, ya sea en forma directa o indirecta y periódica o eventual, la OPVSA propicia la interrelación entre las diferentes entidades involucradas en el sector urbanismo y construcción; con la finalidad de fortalecer y facilitar sus actuaciones en el contexto de la implementación del Plan de Desarrollo de la Región del Valle de San Andrés, basadas en la consulta participativa y en beneficio al bien común.

- ❖ Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
- ❖ Ordenamiento Territorial
- ❖ Viceministerio de Obras Públicas
- ❖ Infraestructura Vial
- ❖ Viceministerio de Transporte
- ❖ Infraestructura de Transporte
- ❖ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- ❖ Ordenamiento Ambiental
- ❖ Concejo Nacional Para la Cultura y el Arte CONCULTURA
- ❖ Protección del Patrimonio Cultural

⁹³ amuvasan.isdem.gob.sv

- ❖ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- ❖ Saneamiento Ambiental

5.3.5 Presupuesto Municipal

En el caso del Municipio de Colón podemos decir que no cuenta con los recursos económicos suficientes, puesto que la Unidad Ambiental de este municipio no cuenta ni con personal técnico capacitado ni con recursos económicos por lo que es muy difícil su desempeño en el ámbito ambiental. Partiendo que al municipio se le otorga un 6% del Presupuesto General de la Nación, de este porcentaje no se le designa nada a la Unidad Ambiental de Colón para que se desempeñe adecuadamente, no se pueden realizar obras, ni establecer estrategias ni un plan ambiental, debido a esto la mayor parte de proyectos ambientales en este municipio son realizados por AMUVASAN y no por la alcaldía. Colón es uno de los municipios de El Salvador que no han logrado desarrollarse adecuadamente en el área ambiental por no contar con recursos económicos⁹⁴.

⁹⁴ Gerente General de AMUVASAN, Ing. Salvador.

CAPITULO 6

6.1 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Como resultado de la investigación de campo de la encuesta (ver anexo 2), pasada a 60 personas distribuidas en los municipios de Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón la cual tiene como objetivo determinar y analizar si la población en general tiene algún conocimiento sobre la Gestión Ambiental y si realmente existe una verdadera descentralización en los municipios en estudio.

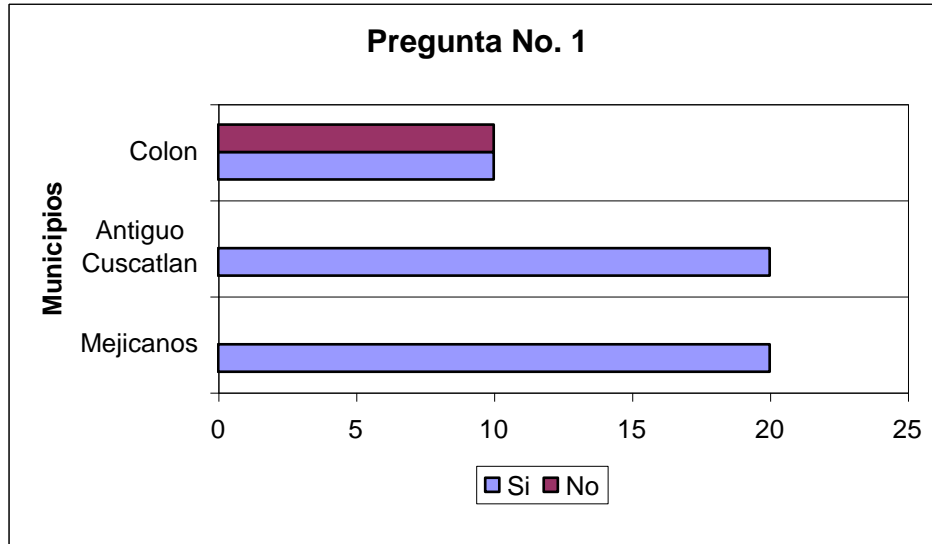
Como podemos observar con las gráficas se demuestra que la población de los municipios en estudio si conocen lo que es la Gestión Ambiental y además expresan que quieren saber mas pero no existe realmente una descentralización de la Gestión Ambiental a las Municipalidades.

También se demuestra que para toda la población es importante la protección del Medio Ambiente

6.1.1 Encuesta a Líderes Comunales de los Municipios de: Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón sobre la Descentralización de la Gestión Ambiental en El Salvador.

1. ¿Sabe si existen leyes que protejan el Medio Ambiente? Si o No

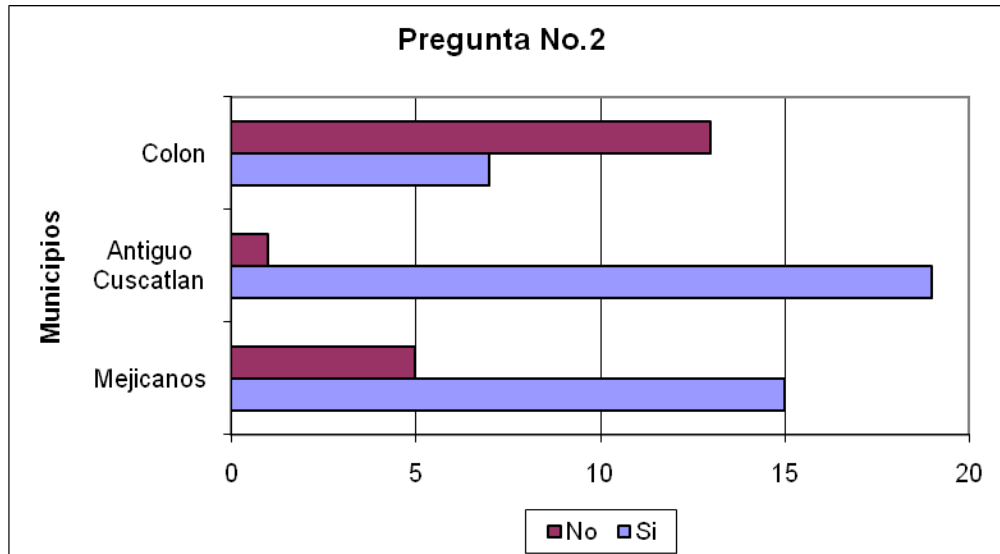
Municipios	Si	No	Total
Mejicanos	20	0	20
Antiguo Cuscatlán	20	0	20
Colón	10	10	20



Interpretación: Como observamos en la gráfica los municipios de Mejicanos y Antigua Cuscatlán si saben que si existen leyes que protejan el Medio Ambiente mientras que en municipio de Colón solo 10 de 20 encuestados dicen saber.

2. ¿Conoce la Ley del Medio Ambiente? Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antigua Cuscatlán	Colón
Si	15	19	7
No	5	1	13



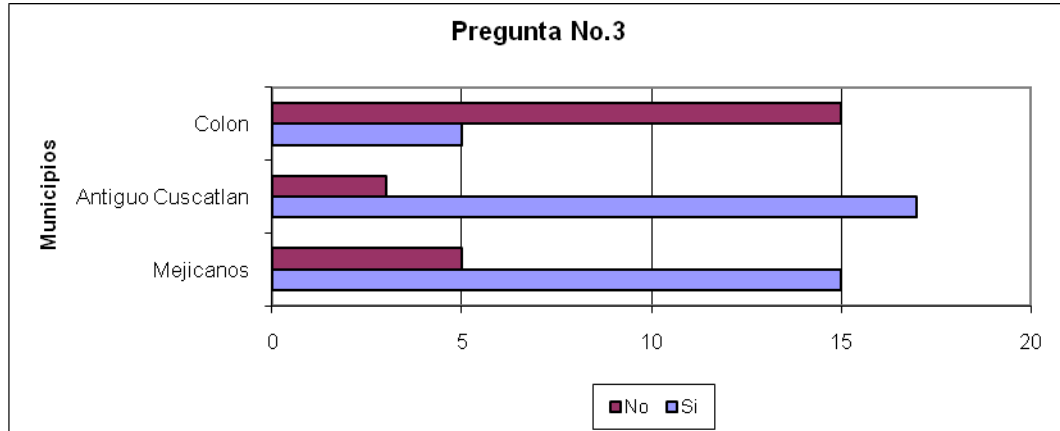
Interpretación: Como se Observa en la gráfica en el municipio de mejicanos de los 20 encuestados solo 15 dijeron que conocían la Ley del Medio Ambiente y el resto dijo que no; Mientras que en el municipio de Antigua Cuscatlán de los 20 encuestados 19 dijeron que si conocían la Ley del Medio Ambiente y solamente uno dijo no; Por el contrario en Colón solamente 7 de los 20 encuestados dijeron conocer la Ley y el resto dijo que no.

Como vemos en el Municipio de Colón se encuentra la mayor cantidad de personas que no conocen la Ley del Medio Ambiente y en el Municipio de Antigua Cuscatlán se encuentra la mayor cantidad de personas que conocen la Ley.

3. ¿Sabe qué es la Gestión Ambiental? Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antigua Cuscatlán	Colón
Si	15	17	5

No	5	3	15
----	---	---	----

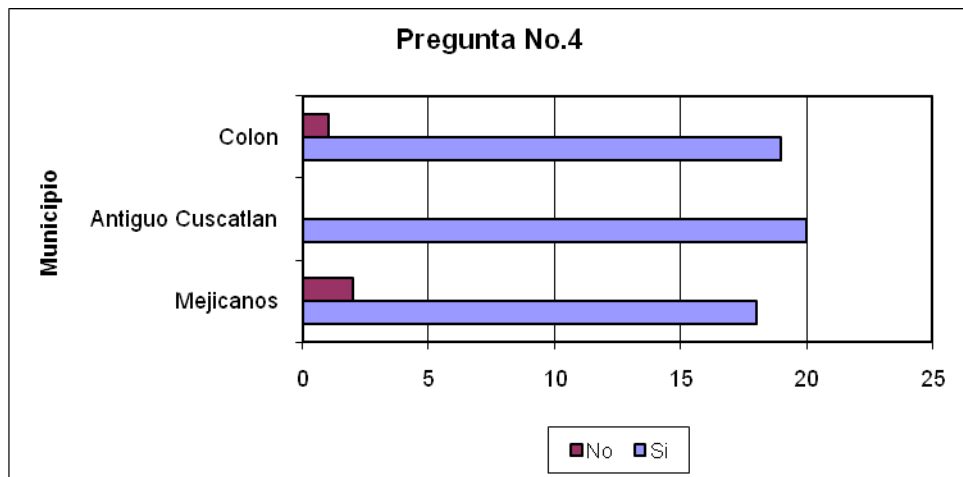


Interpretación: Como observamos en la grafica en el Municipio de Mejicanos de los 20 encuestados 15 dijeron que si saben lo que es la Gestión Ambiental y los demás respondieron que no; Mientras que en el municipio de Antigua Cuscatlán de los 20 encuestados 17 respondieron que si saben lo que es la Gestión Ambiental y el resto dijo que no; y en el municipio de Colón solamente 5 dijeron que sabían y el resto dijo que no. En el municipio de Antigua Cuscatlán se encuentra la mayor cantidad de personas que saben que es la Gestión Ambiental y el Colón es donde se encuentra la mayor cantidad de personas que no saben que es la Gestión Ambiental.

4. ¿Le gustaría informarse de lo qué es la Gestión Ambiental? Si o No

	Mejicanos	Antigua Cuscatlán	Colón
Respuesta Municipio			

Si	18	20	19
No	2	0	1



Interpretación: En la gráfica se observa que en el municipio de Mejicanos de los 20 encuestados 18 respondieron que si les gustaría informarse de lo que es la Gestión Ambiental y el resto dijo que no; mientras que en el municipio de Antiguo Cuscatlán todos dijeron que si y en el municipio de Colón de los 20 encuestados 19 dijeron que si y solamente uno dijo que no quería informarse.

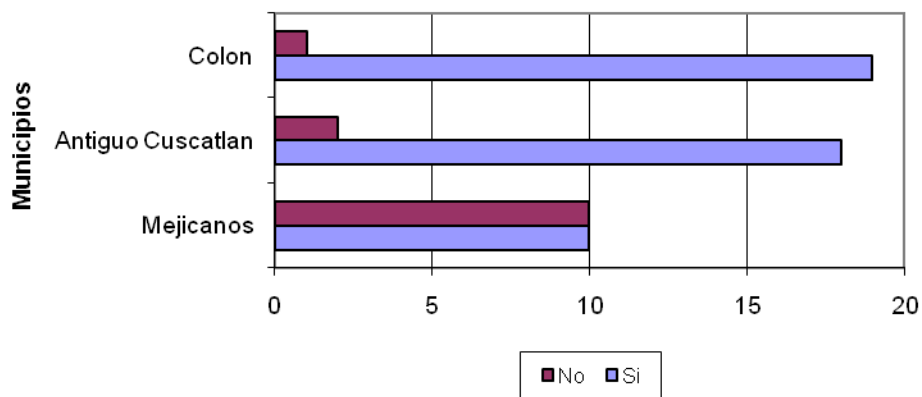
En el municipio de Antiguo Cuscatlán se encuentran la mayor parte de las personas que quieren informarse y en el municipio de Mejicanos se encuentra la menor cantidad de personas que quieren informarse.

5. ¿Cree qué hay interés por parte del Estado de proteger el Medio Ambiente?

Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antiguo Cuscatlán	Colón
Si	10	18	19
No	10	2	1

Pregunta No.5

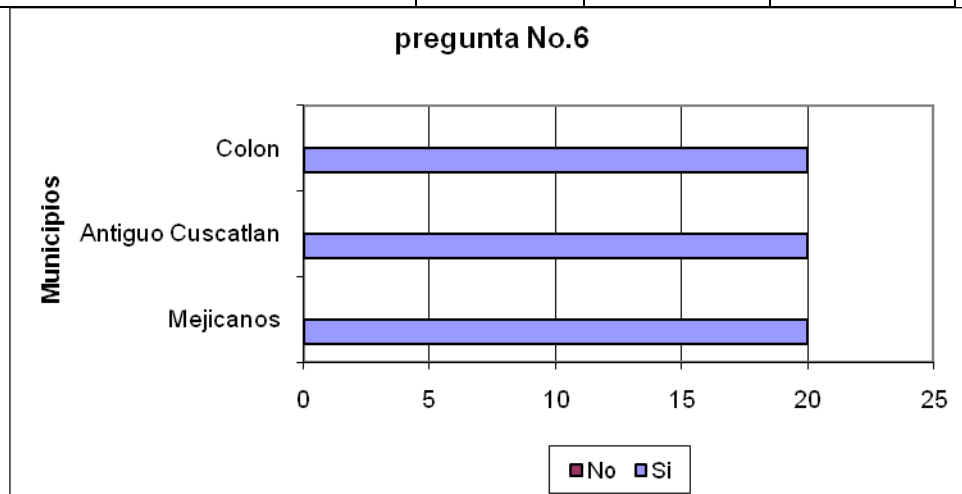


Interpretación: En la gráfica se observa que en el municipio de Mejicanos de los 20 encuestados 10 respondieron que si creen que hay interés por parte del Estado de proteger el Medio Ambiente y el resto dijo que no; Mientras que en el municipio de Antiguo Cuscatlán 18 dijeron que si y los demás respondieron que no; por el contrario en el municipio de Colón 19 de los 20 encuestados dijeron que si y solamente uno dijo que no.

En el municipio de Colón se encuentra la mayor cantidad de personas que creen que hay interés por parte del Estado de proteger el Medio Ambiente y en el municipio d Mejicanos se encuentra la menor cantidad de personas cree que hay interés.

6. ¿Considera usted que es importante la protección del Medio Ambiente?
Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antiguo Cuscatlán	Colón
Si	20	20	20
No	0	0	0



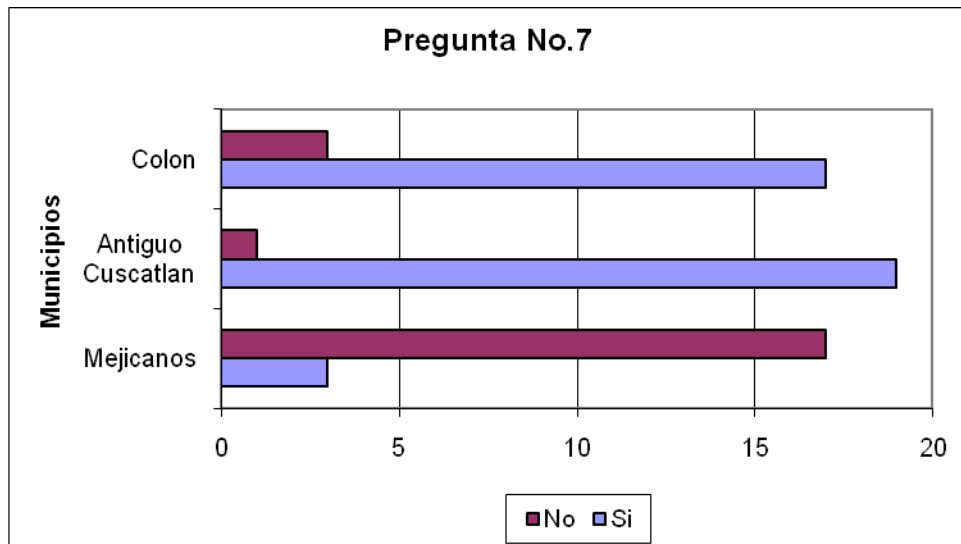
Interpretación: En la grafica se observa que de los 20 encuestados en el municipio de Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón todos contestaron que si es importante la protección del Medio Ambiente.

7. ¿Usted quisiera involucrarse en la protección del Medio Ambiente de su comunidad?

Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antiguo Cuscatlán	Colón
------------------------	-----------	----------------------	-------

Si	3	19	17
No	17	1	3

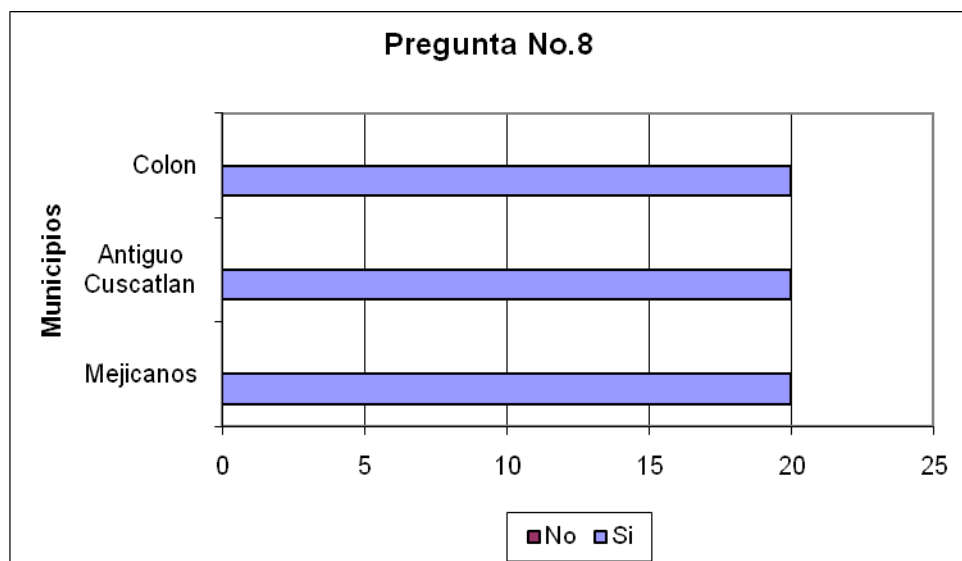


Interpretación: Como observamos en la gráfica de los 20 encuestados en el municipio de Mejicanos solo 3 respondieron que si quisieran involucrarse en la protección del Medio Ambiente de su comunidad y el resto dijo no; mientras que en el municipio de Antigua Cuscatlán 19 respondió que si y solamente 1 dijo no; en el municipio de Colón de los 20 encuestados 17 respondieron que si y los demás dijeron no.

En el municipio de Antigua Cuscatlán es donde se encuentra la mayor parte de las personas que si quieren involucrarse en la protección del Medio Ambiente de su comunidad y en el municipio de Colón es donde se encuentra la mayor parte de personas que no les interesa involucrarse en la protección del Medio Ambiente de su comunidad.

8. ¿Le gustaría que el Estado hiciera más por proteger el Medio Ambiente?
Si o No

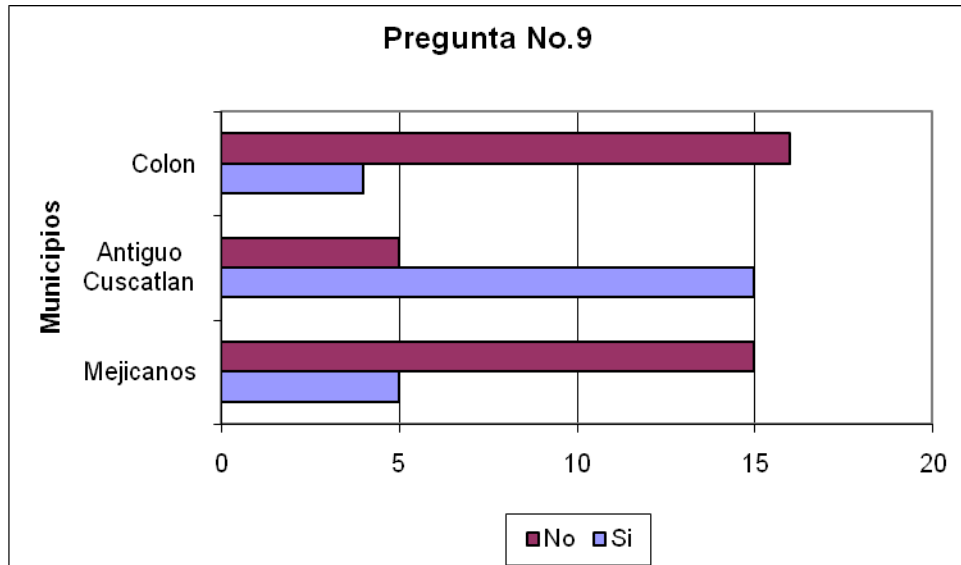
Respuesta Municipio	Mejicanos	Antiguo Cuscatlán	Colón
Si	20	20	20
No	0	0	0



Interpretación: Como observamos en la gráfica podemos ver que de todos los encuestados en los municipios de Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón respondieron que si les gustaría que el Estado hiciera más por proteger el Medio Ambiente.

9. ¿Sabe usted qué es una Unidad Ambiental? Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antiguo Cuscatlán	Colón
Si	5	15	4
No	15	5	16



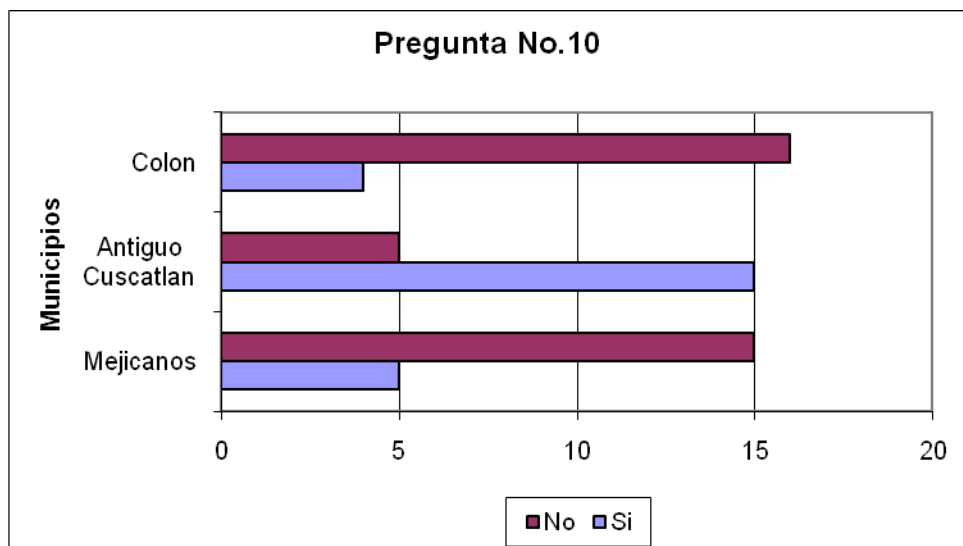
Interpretación: Como observamos en la grafica de los 20 encuestados en el municipio de Mejicanos 5 contestaron que si saben que es una Unidad Ambiental y los demás dijeron no saber; mientras que en el municipio de Antiguo Cuscatlán 15 respondieron que si y los demás no y en el municipio de Colón 4 contestaron que si y los demás respondieron que no.

En el municipio de Mejicanos se encuentra la mayor cantidad de personas que si saben que es una Unidad Ambiental y en el municipio de Colón se

encuentra la mayor parte de las personas que no saben que es una Unidad Ambiental.

10. ¿Existe en su municipio una Unidad Ambiental? Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antiguo Cuscatlán	Colón
Si	5	15	4
No	15	5	16

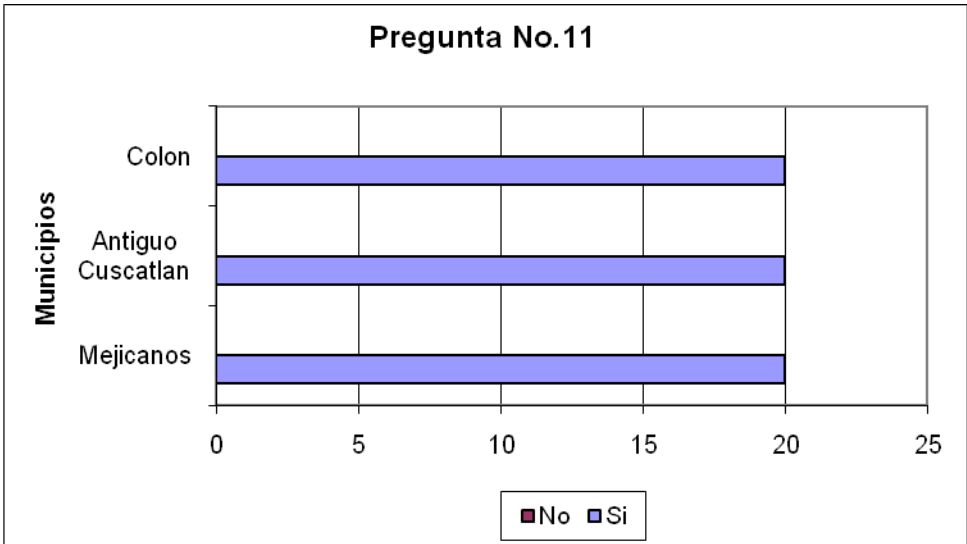


Interpretación: Como observamos en la gráfica de los 20 encuestados de el municipio de Mejicanos solo 5 contestaron que si saben que en su municipio existe una Unidad Ambiental; mientras que en el Municipio de Antiguo Cuscatlán 15 contestaron que si y los demás dijeron no saber y en el municipio de Colón solo 4 respondieron que si y los demás no saben.

En el municipio de Antigua Cuscatlán se encuentra la mayor cantidad de personas que si saben que en su municipio existe una Unidad Ambiental y en el municipio de Colón es donde se encuentra la mayor cantidad de personas que no saben.

11. ¿Realiza usted acciones para proteger el Medio Ambiente? Si o No

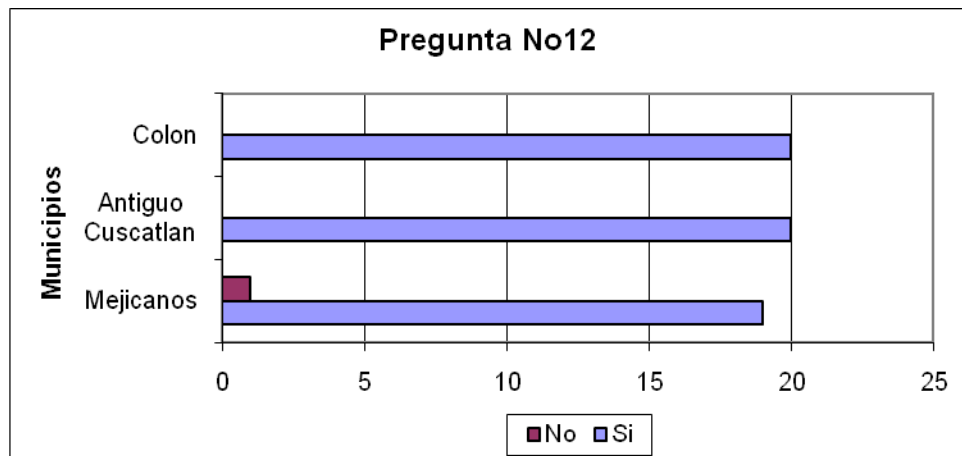
Respuesta Municipio	Mejicanos	Antigua Cuscatlán	Colón
Si	20	20	20
No	0	0	0



Interpretación: Como se observa en la grafica de todos los encuestados en los municipios de Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Colón respondieron que si realizan acciones para proteger el Medio Ambiente.

12. ¿Le gustaría que en su comunidad se organizaran para proteger el Medio Ambiente? Si o No

Respuesta Municipio	Mejicanos	Antiguo Cuscatlán	Colón
Si	19	20	20
No	1	0	0



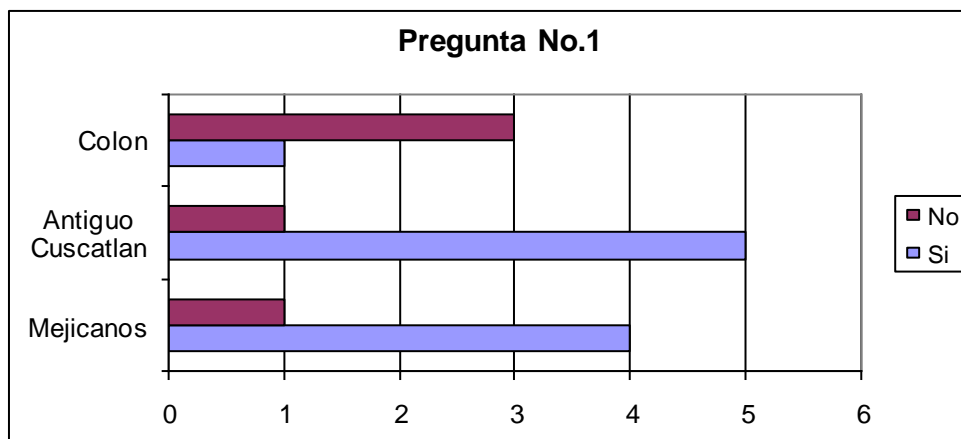
Interpretación: Como observamos en la grafica de los 20 encuestados en el municipio de Mejicanos 19 respondieron que si les gustaría que en su comunidad se organizaran para proteger el Medio Ambiente y solo 1 dijo que no ; mientras que en municipio de Antiguo Cuscatlán Y Colón todos respondieron que si.

6.1.2. Entrevista a Funcionarios Públicos de los Municipios de: Mejicanos, Antigua Cuscatlán y Colón sobre la Descentralización de la Gestión Ambiental en El Salvador.

La presente entrevista (ver anexo 3) tiene como objetivo determinar el grado de conocimiento que tienen los funcionarios públicos sobre lo que es la Descentralización de la Gestión Ambiental en El Salvador específicamente en los municipios de Mejicanos, Antigua Cuscatlan y Colón.

1. ¿Sabe que la Ley del Medio Ambiente fue creada en el año de 1998 con su respectivo Reglamento?

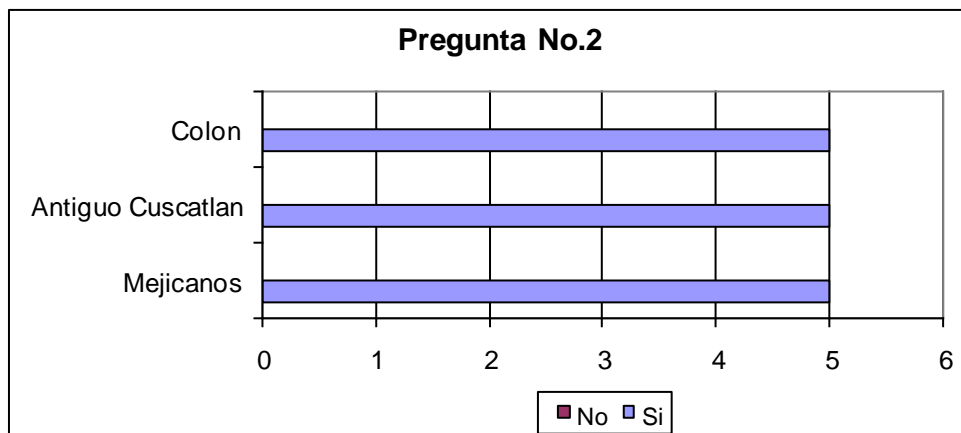
Respuesta Municipios	Si	No
Mejicanos	4	1
Antigua Cuscatlán	5	1
Colón	1	3



Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que si sabían en que año se creó la ley del Medio Ambiente y su respectivo Reglamento.

2. ¿Cree usted que esta ley y su reglamento protege satisfactoriamente el Medio Ambiente?

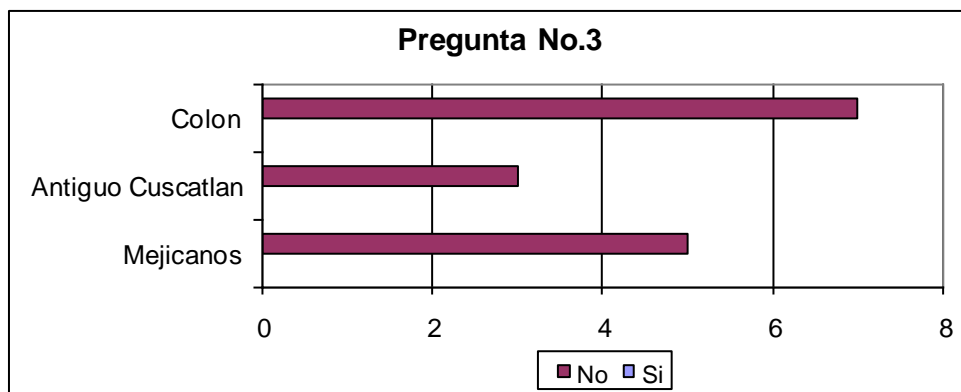
Respuesta Municipios	Si	No
Mejicanos	5	0
Antiguo Cuscatlán	5	0
Colón	5	0



Nota: Como observamos en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que si pero que en la práctica no se cumplía lo que establece la Ley del Medio Ambiente y sus respectivos Reglamentos.

3. ¿Considera que se están cumpliendo los objetivos planteados en la Ley del Medio Ambiente y su Reglamento?

Respuesta Municipios	Si	No
Mejicanos	0	5
Antiguo Cuscatlán	0	3
Colon	0	7

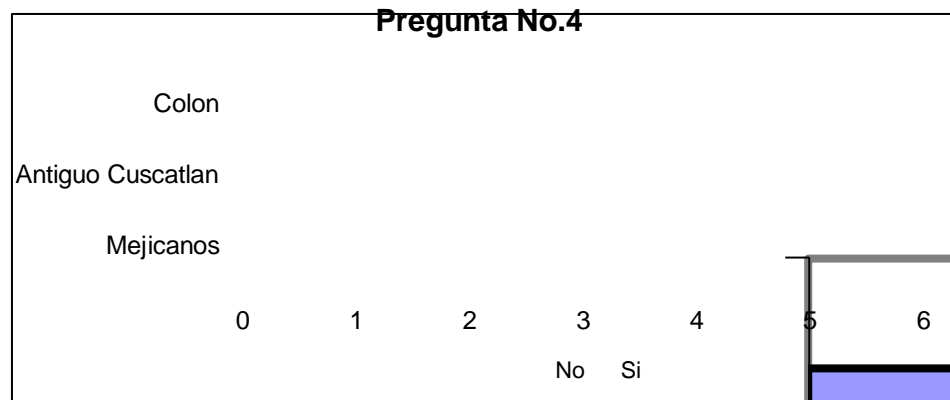


Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que no por la falta de personal y equipo técnico así como principalmente los recursos económicos.

4. ¿Cree que son suficientes los instrumentos legales existentes que regula la protección al Medio Ambiente?

Respuesta Municipios	Si	No
Mejicanos	5	0

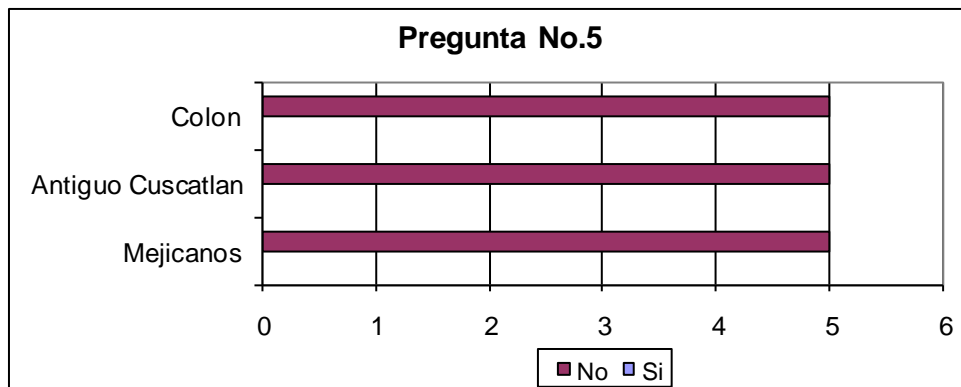
Antiguo Cuscatlán	5	0
Colón	5	0



Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que si pero que en la practica no.

5. ¿Cree que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN cumple con las funciones de garantizar la protección del medio ambiente?

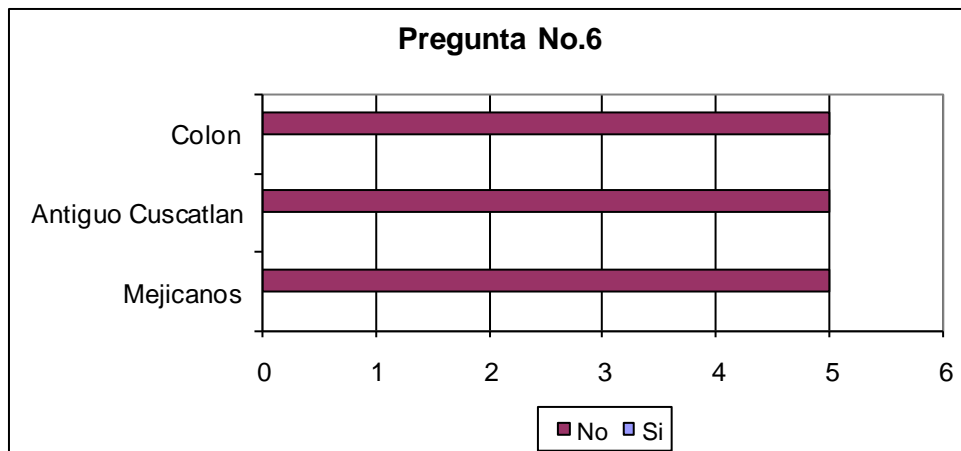
Municipios	Respuesta	
	Si	No
Mejicanos	0	5
Antiguo Cuscatlán	0	5
Colón	0	5



Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que no tienen el personal adecuado ni los recursos necesarios.

6. ¿Cree que el Estado proporciona al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN el presupuesto adecuado que supla con las necesidades del mismo?

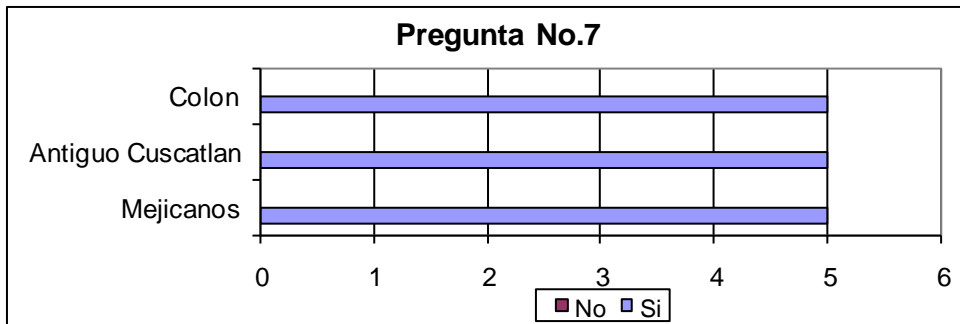
Municipios	Respuesta	
	Si	No
Mejicanos	0	5
Antiguo Cuscatlán	0	5
Colón	0	5



Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que no porque son muy escasos los fondos económicos asignados.

7. ¿Cree que el Estado debe de descentralizar la Gestión Ambiental a las Municipalidades y a otros sujetos?

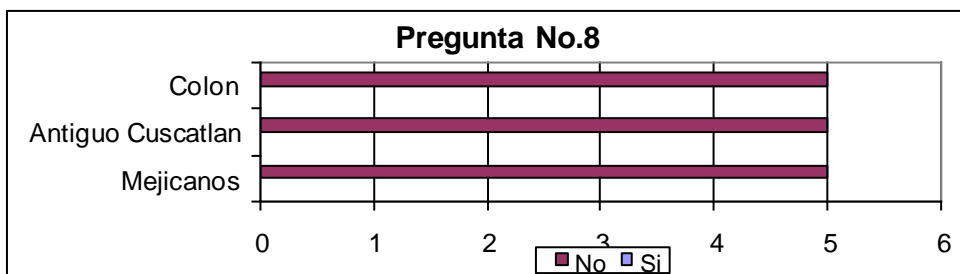
Municipios	Respuesta	
	Si	No
Mejicanos	5	0
Antiguo Cuscatlán	5	0
Colon	5	0



Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que si pero explicaron que se debería hacer con responsabilidad y además deben proporcionar los recursos económicos adecuados para realizar las funciones asignadas.

8. ¿Considera necesario que el Estado debe crear mas Unidades Ambientales en los Municipios?

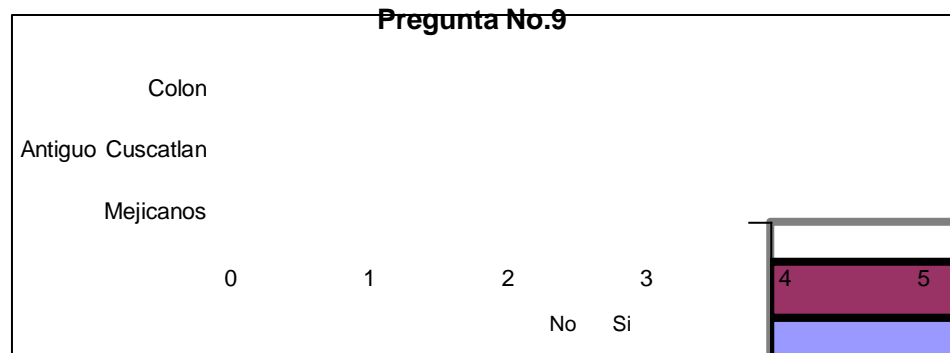
Municipios	Respuesta	
	Si	No
Mejicanos	0	5
Antiguo Cuscatlán	0	5
Colon	0	5



Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados todos dijeron que no pero que se tuviera mas personal y mas recursos económicos.

9. ¿Considera que en la actualidad la Gestión ambiental esta siendo ejecutada eficazmente por el Ministerio del Medio Ambiente? ¿Por qué?

Respuesta Municipios	Si	No
Mejicanos	4	1
Antiguo Cuscatlán	4	1
Colón	2	3



Nota: Como podemos apreciar en el grafico de los 15 entrevistados 10 dijeron que si a la pregunta planteada porque habían unidades ambientales y 5 dijeron que no porque el Ministerio del Medio Ambiente (MARN) les trasfería todas las responsabilidades a las comunidades.

CAPITULO 7

6.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1.1 CONCLUSIONES

Como grupo hemos llegado a las siguientes conclusiones en base a la investigación realizada:

La Gestión Ambiental en nuestro país es todo lo que se realiza en pro del Medio Ambiente y el encargado es el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así mismo es un tema de mucha importancia pues se cuenta con información didáctica mas no se cuenta con el equipo técnico adecuado que brinde y comparta la información con los interesados. El MARN a través del SINAMA se encarga de darle las bases necesarias para desarrollar eficazmente la Gestión Ambiental a las municipalidades para que estas puedan desarrollar en la medida de lo posible la Gestión Ambiental a nivel local.

Así mismo la Descentralización de la Gestión Ambiental principalmente delegada a las Municipalidades a sido de gran importancia, ya el Estado el solo no puede ni podrá resolver todos los problemas relacionados con el Medio Ambiente, por lo tanto el delegar competencias a las Municipalidades es una buena decisión y un gran avance que ha tomado el Estado ya que las Municipalidades conocen mas los problemas que tienen y que les afectan, relacionados con el Medio Ambiente.

Sin embargo nos dimos cuenta que ha pesar de estar un presupuesto asignado a las Unidades Ambientales, en las 2 municipalidades investigadas ese presupuesto solo alcanza a cubrir ciertos mini proyectos en beneficio del

Medio Ambiente. Sin embargo, en la municipalidad de Colón pudimos constatar que ese presupuesto no alcanza para solventar las necesidades que tiene ese municipio.

Así en el Municipio de Mejicanos nos damos cuenta que existe la falta de personal técnico, una estructura mejor organizada y mas eficiente es la causa principal para poder desarrollar la Gestión Ambiental de la mejor manera y afrontar las amenazas y desastres ambientales previamente y no afrontar sus efectos, puesto que la voluntad existe mas no la ayuda del Gobierno Central para la Municipalidad de Mejicanos.

En el caso del Municipio de Antigua Cuscatlán, se ha desarrollado la Gestión Ambiental eficientemente ya que cuentan con una Unidad Ambiental que al igual que en Mejicanos su coordinador posee los conocimientos técnicos para desarrollar a cabalidad la Gestión Ambiental en el Municipio. En este municipio ha sido parte importante del desarrollo de la Unidad Ambiental los conocimientos con los que cuenta el coordinador de esa Unidad Ambiental; así mismo su buen desempeño es producto de la organización personal, interés y presupuesto con el que cuenta dicha Unidad Ambiental.

En este municipio se cuenta con ordenanzas para dar tratamiento a los desechos sólidos y la limpieza de calles; se han cerrado quebradas y botaderos de basura, así como también hay ordenanzas que se encargan de regular las emisiones de gases de las empresas y el ruido sónico, ordenanzas que regulan los permisos de construcción de infraestructuras, se han controlado la tala de arboles mediante unas campañas que consiste en que por cada árbol talado se siembran 10 arboles para ampliar las áreas forestadas.

Por el contrario, en el municipio de Colón, el desempeño de la Gestión Ambiental es diferente, el personal encargado del manejo de la Gestión Ambiental no posee los conocimientos suficientes; así tampoco cuentan con los recursos económicos ni con el apoyo técnico que necesitan para desempeñar a cabalidad la Gestión Ambiental, se cuenta con la voluntad pero no con los recursos, por lo que se ve en la necesidad de pedir apoyo a ONG'S y solventar los problemas de su municipio; así mismo en caso derrumbes e inundaciones es el Gobierno Central en coordinación con otros ministerios los que le brindan la ayuda que necesite en caso de emergencia. Lo que ha hecho el municipio es controlar el manejo de desechos sólidos y regular un poco la tala de árboles así como revisar las Evaluaciones de Impacto Ambiental y los permisos ambientales. Sin embargo pudimos constatar que el desarrollo de la Unidad Ambiental en ese municipio resulta ser deficiente.

6.1.2 RECOMENDACIONES

Como grupo de investigación planteamos las siguientes recomendaciones:

1. Mayores recursos económicos, es decir, que el Estado debe de proporcionar del presupuesto general de nación un mayor porcentaje a las municipalidades para que así éstas puedan destinar una cantidad específica para el buen funcionamiento de las Unidades Ambientales ya que nuestra investigación al estudiar el caso del municipio de Colón nos dimos cuenta que del presupuesto de la municipalidad no se le destina nada a la Unidad Ambiental, por no ser suficiente el presupuesto asignado al municipio.
2. Personal capacitado para el buen manejo de la Unidad Ambiental. Nuestra Investigación nos indica que no todas las personas que dirigen las Unidades Ambientales de los municipios están capacitados técnicamente; un ejemplo claro es el municipio de Colón en el cual la persona encargada del

funcionamiento de la Unidad Ambiental, no tienen los suficientes conocimientos para desarrollar la administración de la Unidad Ambiental, tanto así que las funciones destinadas a la Unidad Ambiental las están realizando AMUVASAN una asociación municipal que recibe recursos económicos de organismos internacionales.

3. Participación e involucramiento de las comunidades en Gestión Ambiental. Es necesario que haya una mayor participación de las comunidades en la Gestión Ambiental ya que una participación en esta sería de gran ayuda en el manejo de la Unidad Ambiental porque son las comunidades las que conocen los problemas ambientales que cada municipio presenta y con su participación e involucramiento se haría mas efectiva y mas rápida la solución a dichos problemas.

4. Promoción de las Unidades Ambientales. Se recomienda primeramente al Estado de que se le proporcione información a la población en general sobre lo que son las Unidades Ambientales, cual es su funcionamiento en cada municipio, ya que en el transcurso de la investigación nos dimos cuenta que habían habitantes de comunidades que no sabían que en la Alcaldía existía una Unidad Ambiental.

En segundo lugar recomendamos a las Alcaldías para que brinden información a los habitantes de la comunidad sobre el manejo y funcionamiento que tiene las Unidades Ambientales.

5. Educación Ambiental. Se debe fomentar una cultura en pro del ambiente a las nuevas generaciones y concientizar y educar en la medida de lo posible a la población en general ya que cuidando al Medio Ambiente cuidamos también las futuras generaciones pues de no hacerlo las consecuencias de nuestros actos caerían sobre nosotros mismos.

6. Disponibilidad de documentos escritos relacionado con la Gestión Ambiental en la biblioteca del MARN. A la biblioteca del MARN que tengan disponibilidad de documentos escritos relacionado con la Descentralización de la Gestión Ambiental; debido a que se nos dificulto la recolección de la información relacionada a la Descentralización de la Gestión Ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Borja Jordi. **“Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares. Conferencia Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. Brasil, Río de Janeiro”**. Foro Reforma Urbana 1992.

Brañes Raúl. **“Manual de Derecho Ambiental Mexicano”**.. Política y Derecho 2004.

Chico Isidro, José Manuel. **“Inspección Medioambiental de Actividades Industriales”** 1990.

Di Page, María, Caride Horacio, Santiago de los Caballeros **“Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental urbana para organismos no gubernamentales de América Latina y el Caribe”** 1997.

Morales Lamberte Alicia. **“Derecho ambiental, Instrumentos de Política y Gestión Ambiental, Doctrina-Jurisprudencia-Legislación”**. República de Bolivia 1991.

Rodríguez-Becerra Manuel, Espinoza Guillermo. **“Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas”** 1997.

Schlotfeldt Leighton Carmen. **“Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal”**. Pontifica de la Universidad Católica de Chile; Instituto de Estudios Urbanos, Sep. 1993.

Walss Auriolos, Rodolfo. **“Guía práctica para la gestión ambiental”**. México McGraw-Hill, 2001.

Yunén Rafael Emilio, Rodríguez Roberto Eliseo y Sánchez José Ramón. **“Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto Regional de Capacitación de Gestión Ambiental Urbana”**. CEUR/PUCMN, Santiago, Republica Dominicana, Nov. 1996.

TESIS

Hernández Santos **“Diseño de un sistema de Gestión Ambiental aplicado a la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas”**. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Tesis. Abril 1998 San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Ramírez Carlos Antonio. **“Herramientas para la Gestión Ambiental y Territorial de Municipalidades”**. Tesis. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, El Salvador. : MAGMA/UCA, 2006.

REVISTAS

CAFTA y Medio Ambiente **“Análisis y lineamientos de reformas para enfrentar las nuevas reglas de juego establecidas por el tratado comercial en materia ambiental.”** Fundación Nacional para el desarrollo. San Salvador 2006.

Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, CENITEC (San Salvador, El Salvador) **“Seminario El Problema del Medio Ambiente en El**

Salvador: Alternativas de Solución (1989: San Salvador, El Salvador)”..
Dirección de Seminarios. San Salvador, El Salvador.: CENITEC-DISE, 1989.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “**Manual Introducción a la Gestión Ambiental Municipal: proyecto piloto de la descentralización de la gestión ambiental en cuatro municipios de El Salvador”**. Dirección de Gestión Ambiental 2002.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “**Proyecto de Fortalecimiento al Marco Institucional de la Gestión Ambiental en la región Centro Americana”**. Dirección de Gestión Ambiental 2002.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.”**Informe Medio Ambiente”** Dirección de Gestión Ambiental 2000, El Salvador,.

LEGISLACIÓN

Código de Salud. Decreto Legislativo 955 de fecha 28 de abril de 1988, Diario Oficial número 86 tomo 299 publicado en Diario Oficial de fecha 11 de mayo de 1988. Editor Luis Vásquez López 2003.

Código Municipal. Decreto Legislativo 274 de fecha 31 de enero de 1986, Diario Oficial número 23 tomo 290 publicado en Diario Oficial de fecha 5 de febrero de 1986. Editor Luis Vásquez López 2003.

Constitución de la República de El Salvador de 1983. Naturaleza Constitución número 38 de fecha 15 de diciembre de 1983, Diario Oficial número 234 tomo 281 publicado en Diario Oficial de fecha 16 de diciembre de 1983 Editor Luis Vásquez López 2003.

Declaración de Estocolmo. Declaración De La Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre El Medio Ambiente Humano. Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972.

Ley del Medio Ambiente. Decreto Legislativo 233, Diario Oficial número 79, tomo 339 de fecha 4 de mayo de 1998. Editor Luis Vásquez López 2004.

Ley Forestal. Decreto Legislativo 852, Diario Oficial número 110, Tomo 355 de fecha de 17 de junio de 2002. Editor Luis Vásquez López 2004.

Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos. Decreto Legislativo 42, Diario Oficial número 101, Tomo 347 de fecha 1 de junio del año 2000. Editor Luis Vásquez López.

Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente. Decreto Legislativo 17, Diario Oficial número 63, Tomo 346, de fecha de 29 de marzo del año 2000. Nueva Publicación en Diario Oficial número 73, Tomo 347 de fecha 12 de abril de 2000. Editor Luis Vásquez López 2004.

ANEXOS

Declaración de Estocolmo

DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO

(Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, y atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente;

I. Proclama que:

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea.
Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.
2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.
3. El hombre debe hacer constantemente recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando.

Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado erróneamente o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio.

A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.

4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo.

Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuadas.

Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

5. El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas.

De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio se acrecienta cada día que pasa.

6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio.

Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar.

Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio, de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ellas un medio mejor.

La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

7. Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las

responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común.

Hombres de toda condición u organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores o la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro.

Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de gran escala sobre el medio.

También se requiere la cooperación internacional con objeto de llegar a recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera.

Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos.

La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio del hombre y de su posteridad.

II. Principios

Expresa la convicción común de que:

Principio 1

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

Principio 2

Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Principio 3

Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

Principio 4

El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos.

En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres.

Principio 5

Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.

Principio 6

Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

Principio 7

Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la

salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar.

Principio 8

El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

Principio 9

Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.

Principio 10

Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados de los productos básicos y las materias primas son elementos esenciales para la ordenación del medio, ya que han de tenerse en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos.

Principio 11

Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos.

Los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras de llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Principio 12

Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin.

Principio 13

A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

Principio 14

La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y las necesidades de proteger y mejorar el medio.

Principio 15

Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

Principio 16

En las regiones en que existe el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, debería aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

Principio 17

Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio.

Principio 18

Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y por el bien común de la humanidad.

Principio 19

Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que presente la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

Principio 20

Se deben fomentar en todos los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencias sobre la transferencia de ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en condiciones que favorezcan su

amplia difusión sin que constituyan una carga económica excesiva para esos países.

Principio 21

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Principio 22

Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Principio 23

Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

Principio 24

Incumbe a toda persona actuar de conformidad con lo dispuesto en la presente Carta. Toda persona, actuando individual o colectivamente, o en el marco de su participación en la vida política, procurará que se alcancen y se observen los objetivos y las disposiciones de la presente Carta.

**ENCUESTAS A HABITANTES DE LOS MUNICIPIOS DE MEJICANOS,
ANTIGUO CUSCATLAN Y COLON**

Edad:_____

Sexo:_____

Ocupación:_____

1. ¿Sabe si existen leyes que protejan al Medio Ambiente?
2. ¿Conoce la Ley del Medio Ambiente?
3. ¿Sabe que es la Gestión Ambiental?
4. ¿Le gustaría informarse de lo que es la Gestión Ambiental?
5. ¿Cree que hay interés por parte del Estado de proteger el Medio Ambiente?
6. ¿Considera usted que es importante la protección del Medio Ambiente?
7. ¿Usted quisiera involucrarse en la protección del Medio Ambiente en su comunidad?
8. ¿Le gustaría que el Estado hiciera más por proteger el Medio Ambiente?
9. ¿Sabe usted que es una Unidad Ambiental?
10. ¿Existe en su Municipio una Unidad Ambiental?
11. ¿Realiza usted acciones para proteger el Medio Ambiente?
12. ¿Le gustaría que en su comunidad se organizaran para proteger el Medio Ambiente?

ENTREVISTA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS

- 1) ¿Sabe que la Ley del Medio Ambiente fue creada en el año de 1998 con su respectivo Reglamento?
- 2) ¿Cree usted que esta ley y su reglamento protege satisfactoriamente el Medio Ambiente?
- 3) ¿Considera que se están cumpliendo los objetivos planteados en la Ley del Medio Ambiente y su Reglamento?
- 4) ¿Cree que son suficientes los instrumentos legales existentes que regula la protección al Medio Ambiente?
- 5) ¿Cree que el MARN cumple con las funciones de garantizar la protección del medio ambiente?
- 6) ¿Cree que el Estado proporciona al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN el presupuesto adecuado que supla con las necesidades del mismo?
- 7) ¿Cree que el Estado debe de descentralizar la Gestión Ambiental a las Municipalidades y a otros sujetos?
- 8) ¿Considera necesario que el Estado debe crear Unidades Ambientales en más Municipios?
- 9) ¿Considera que en la actualidad la Gestión ambiental esta siendo ejecutada eficazmente por el MARN?