

# Análisis crítico de la Política Nacional de Medio Ambiente 2012 de El Salvador

Yvette Aguilar<sup>1</sup>, Maritza Erazo<sup>2</sup>, Francisco Soto<sup>3</sup>  
San Salvador, 13 de agosto de 2012

## Resumen

La Política Nacional de Medio Ambiente 2012 (PMA) constituye un debilitamiento y retroceso respecto al marco normativo vigente en materia de gestión ambiental, especialmente la Ley del Medio Ambiente, pues se enfoca en "revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático", dejando por fuera toda la gama de amenazas socio-naturales y antrópicas, y la vulnerabilidad ante éstas, las cuales al conjugarse generan diversos riesgos ambientales. La PMA propiciaría el desmantelamiento de la normativa vigente en algunos temas o aspectos abordados, restringiendo su ámbito de aplicación. El marco conceptual adoptado por la PMA carece de fundamento científico, conllevando a planteamientos equivocados en términos de las políticas y medidas, como es la restauración de ecosistemas y la adaptación al cambio climático; y a incoherencias e inconsistencias entre las líneas prioritarias de acción y los objetivos de la PMA. Los resultados de las consultas públicas previas a la elaboración de la PMA, plantean que los problemas prioritarios se relacionan con los impactos negativos derivados del deterioro ambiental, como resultado de las transformaciones territoriales generadas por las actividades antrópicas de gran impacto, y por la ineficacia de la institucionalidad responsable de la gestión ambiental; sin embargo, el diagnóstico planteado no retoma los aportes emanados de dichas consultas, tal es el caso de la minería y las áreas naturales protegidas. La PMA no plantea objetivos en términos de impactos positivos en el mejoramiento en la calidad ambiental y en la restauración de las dinámicas naturales, limitándose al nivel de gestión ambiental; dicha falencia imposibilitaría el seguimiento y evaluación de la efectividad de la PMA.

### Términos y Acrónimos

ANP: Áreas Naturales Protegidas – BM: Banco Mundial – CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CNR: Centro Nacional de Registros – ENCC: Estrategia Nacional ante el Cambio Climático - ENMA: Estrategia Nacional de Medio Ambiente – EIA: Evaluaciones de Impacto Ambiental - ESAE: Evaluación Socio-Ambiental Estratégica – FCPF: Fondo Cooperativo de Carbono Forestal – GCOS: Sistema Mundial de Observación del Clima - GEI: Gases de Efecto Invernadero – INGEI: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero – IPCC: Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático - LANP: Ley de Áreas Naturales Protegidas - LMA: Ley del Medio Ambiente – LODT: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial - MARN: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Mba: Mitigación basada en la Adaptación - MRV: Monitoreo, Notificación y Verificación - NAMAs: Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación – OMM: Organización Meteorológica Mundial – PAF: Programa de Agricultura Familiar - PAN: Plan de Adaptación Nacional - PMA: Política Nacional de Medio Ambiente 2012 – PNCC: Plan Nacional de Cambio Climático - PODT: Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial - PREP: Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes – REDD-plus: Reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo más la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono - SANP: Sistema de Áreas Naturales Protegidas – SAT: Sistemas de Alerta Temprana – SICA: Sistema para la Integración Centroamericana – SIG: Sistemas de Información Geográfica - SINAMA: Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente – SINAPROC: Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres – VMVDU: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

## A. Aspectos generales

1. El MARN justifica la emisión de una nueva Política Nacional de Medio Ambiente 2012 (PMA) por el art.3 de la Ley de Medio Ambiente (LMA), que exige su actualización cada cinco años, pero omite informar que ha incumplido el Art.31 de la LMA, que le exige elaborar cada dos años el Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente, el cual deberá ser presentado a la nación a través del presidente de la república.

<sup>1</sup> yvette.a@gmail.com

<sup>2</sup> mlerazo@yahoo.com

<sup>3</sup> francisco.soto.monterrosa@gmail.com

2. El MARN elaboró la PMA sin considerar una estrategia nacional que definiera los objetivos estratégicos hacia los cuales apuntaría dicha política. La LMA establece que la PMA es “un conjunto de principios, estrategias y acciones” (Art.3); ya que los principios rigen la naturaleza de las acciones y las estrategias orientan el rumbo de las acciones. Al interpretar el espíritu de la LMA a la luz de las “mejores prácticas” de la planeación estratégica, la PMA debería estar fundamentada en la Estrategia Nacional de Medio Ambiente (ENMA) y regirse por sus objetivos estratégicos; ya que las políticas se diseñan para contribuir al logro de los objetivos estratégicos y su actualización sistemática obedece a la necesidad de ajustar las acciones de acuerdo al rumbo trazado por las estrategias, sobre la base de un diagnóstico previo.
3. La PMA constituye un debilitamiento del marco normativo vigente en materia de gestión ambiental, el cual incluye, entre otros, la LMA y la Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP); ya que el alcance de la PMA es mucho más restringido, pues se enfoca en “revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático”, dejando por fuera toda la gama de amenazas socionaturales y antrópicas, y la vulnerabilidad ante éstas, las cuales al conjugarse generan un sinnúmero de riesgos ambientales.
4. La LMA vigente es exhaustiva, integral y no ha sido aplicada de manera plena desde su entrada en vigencia en 1998. Esta ley es mucho más amplia y completa que la PMA, y por consiguiente su adopción ha significado un retroceso y debilitamiento del marco normativo nacional en materia ambiental, ya que cualquier instrumento que se pudiera definir en el marco del alcance más limitado de la PMA, dejaría por fuera ámbitos que la LMA y la LANP vigentes abordan y norman.
5. El marco conceptual adoptado en la PMA es confuso y contiene errores conceptuales, tal es el caso del planteamiento que dice “si no se reduce la vulnerabilidad entonces aumenta la amenaza climática”, cuando el planteamiento correcto sería “si no se reduce la vulnerabilidad y la amenaza del cambio climático, aumentan los impactos”, ya que la amenaza del cambio climático es una variable independiente de la vulnerabilidad y es de origen antrópico, y por lo tanto, se podría mitigar su ritmo, magnitud e impactos, mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por parte de los grandes emisores, principalmente los países desarrollados que contribuyen con al menos 60% de las concentraciones acumuladas de GEI desde 1750.
6. Los planteamientos sobre las manifestaciones e impactos del cambio climático y la variabilidad asociada, son inconsistentes por carecer del fundamento científico de los escenarios de cambio climático; y las acciones para la reducción de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático, carecen del sustento técnico-metodológico y de participación social requeridos. La PMA adopta de manera implícita un enfoque de variabilidad climática, negando de esta manera la ocurrencia, ritmo y magnitud del cambio climático; y por consiguiente, no es un instrumento que oriente o fundamente las medidas de respuesta más apropiadas, oportunas y efectivas para enfrentar el cambio climático.
7. Es políticamente inapropiado y legalmente inaceptable que en la PMA el MARN reconozca explícitamente que no ha aplicado la LMA y que por consiguiente el titular ha incumplido su mandato legal en lo que respecta a:
  - (a) No se ha constituido ni ha funcionado el SINAMA, el cual de acuerdo a la LMA debe ser coordinado por el MARN. Además el SINAMA debió haber participado activamente en la formulación de la PMA, tal como se define en el Art.3 de la LMA.
  - (b) La mayoría de empresas industriales no tienen permiso ambiental ni han implementado las medidas de readecuación ambiental, ante lo cual se evidencia la impunidad existente versus la debilidad institucional del MARN en lo que respecta a sus atribuciones de entidad rectora y auditora, de acuerdo a la LMA.

- (c) No se ha cumplido la obligación del MARN de velar y asegurar la incorporación de la variable ambiental en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial del nivel nacional, regional y local (Art.15), cuando la incorporación de la dimensión ambiental se realiza en las Evaluaciones Socio-Ambientales Estratégicas (ESAE) y en la Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), lo cual corresponde al MARN, ya que debe normar, vigilar, asegurar, controlar y sancionar en esa materia específica, lo cual no se ha realizado.
- (d) No se ha cumplido la obligación del MARN de emitir las directrices para velar y asegurar por el desarrollo de ESAE de todas las políticas, planes y programas de la administración pública, y de aprobar y supervisar el cumplimiento de dichas directrices (Art.17 de la LMA)

## B. Consulta pública

- 8. La PMA se formuló bajo la premisa que “...el pleno compromiso y participación de la ciudadanía son condiciones imprescindibles para enfrentar la problemática ambiental del país” y es por esta razón que se desarrolló un proceso de consulta con diversos actores y sectores a nivel nacional y territorial. Sin embargo, muchos temas, problemas, necesidades y prioridades que fueron expuestos durante las consultas territoriales no son retomados y mucho menos desarrollados en el diagnóstico ni abordados en el marco de las líneas prioritarias de acción de la PMA. En esa línea, el enfoque principal de la PMA de “reducción de la vulnerabilidad climática”, no es congruente con las preocupaciones y necesidades prioritarias expresadas en dichas consultas.
- 9. Los resultados de las consultas públicas referidas, reafirman que las prioridades de la población se relacionan con los impactos negativos derivados del deterioro ambiental y territorial, como resultado de las transformaciones territoriales generadas por los megaproyectos y las actividades humanas de gran impacto, así como por la ineficacia de la institucionalidad responsable de la aplicación del marco legal y del marco de políticas en materia ambiental.
- 10. La consulta pública refleja un amplio incumplimiento de la normativa ambiental y la no aplicación plena del mandato legal por parte del MARN (ej: riego aéreo de madurantes y quemas en el cultivo de caña de azúcar, uso indiscriminado de plaguicidas y otros agroquímicos contaminantes en la agricultura, manejo de desechos, deforestación, contaminación de ríos, lagos, quebradas, océano, suelos y atmósfera por desechos, minería metálica, industria, agroindustria y emisiones vehiculares, falta de ordenamiento ambiental y territorial) y otras instancias fiscalizadoras; y por consiguiente, dichos problemas se podrían prevenir y reducir en gran medida asumiendo de manera plena los mandatos legales y velando por el cumplimiento de éstos, lo que debería incluir los compromisos internacionales derivados de todas las convenciones multilaterales ambientales.

## C. Diagnóstico ambiental

- 11. En esta sección no se retoman los elementos ni criterios emanados de las consultas públicas, como son la minería y el fortalecimiento y manejo efectivo del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SANP), a pesar de que las organizaciones comanejadoras de Áreas Naturales Protegidas (ANP) manifestaron en el proceso de consulta que era importante fortalecer su protección y resolver los conflictos que las afectan, en especial los relacionados con las tomas de tierras y los megaproyecto de inversión.
- 12. El enfoque adoptado en el diagnóstico es de corte economicista, ya que la degradación ambiental es considerada fundamentalmente una limitante para la construcción de una economía robusta, competitiva y generadora de empleos de calidad. En ese marco, las funciones ecosistémicas son abordadas en tanto que “servicios ecosistémicos” en función de satisfacer las necesidades de la sociedad humana, y sin vinculación alguna a la necesaria búsqueda de la sustentabilidad integral de las sociedades y la necesaria armonización de éstas con las dinámicas naturales, sobre la base del respeto de sus umbrales críticos.

13. La PMA expresa reiteradamente el problema de la degradación ambiental a nivel nacional, sin identificar un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos, que expliquen de manera específica y categorizada la naturaleza y nivel de degradación existente. Sobre esa base, las líneas de acción propuestas deberían orientarse hacia la modificación del estado actual de ese conjunto de indicadores, para asegurar el mejoramiento de la calidad ambiental y la reducción de la vulnerabilidad, en función de la sustentabilidad integral de la sociedad salvadoreña.
14. Aunque en el diagnóstico se menciona que la PMA se ha formulado tomando en cuenta los hallazgos de la consulta pública y los estudios más recientes; sin embargo, no se hace referencia a los estudios o investigaciones específicas que se hayan realizado respecto a la situación socioambiental del país, por ejemplo el Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente, y que podrían proveer la información confiable y actualizada que sustentó las líneas prioritarias de acción propuestas en la PMA.
15. El diagnóstico no aborda las dinámicas naturales de los diversos ecosistemas acuáticos, terrestres y marinos del territorio nacional, a fin de identificar los umbrales críticos que deberían regir al ordenamiento ambiental y desarrollo territorial; así como tampoco abordan las dinámicas de ocupación, transformación y degradación territorial debido a las dinámicas socioeconómicas, en tanto que tendencias históricas y proyecciones futuras.
16. No se considera la compleja problemática de las ANP, invisibilizando su existencia y la responsabilidad del MARN en su manejo, administración, régimen legal e incremento de las mismas, a fin de conservar la diversidad biológica, asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos y garantizar la perpetuidad de los sistemas naturales para beneficios de los habitantes del país, en virtud del Art.1 de la LANP. Resulta contradictorio, desde el punto de vista de la gestión ambiental nacional, que el interés del MARN esté enfocado sobre todo en tierras cultivadas y pastizales y en los parques y zonas verdes de los espacios urbanos, cuando existen otras instancias municipales y del gobierno central que velan por este tipo de sistemas agrícolas y urbanos. Esta falta de enfoque está desviando la atención y esfuerzos del MARN de los temas que por mandato de la LMA son de su competencia, cuando más bien se deberían promover sinergias entre las diferentes instituciones con la finalidad de lograr un manejo más integrado de los espacios territoriales.
17. El diagnóstico se limita a la amenaza climática, cuando por tratarse de todo el ámbito de acción del MARN, el alcance debería abordar todos los riesgos ambientales, que son crecientes. De tal manera que se han invisibilizado las amenazas socionaturales y antrópicas, así como las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales que coadyuvan a la ocurrencia de los desastres socioambientales. Este abordaje constituye un debilitamiento respecto a la LMA vigente y otras normativas en la materia.
18. No se aborda el tema de las emisiones de GEI provenientes de los diferentes sectores socioeconómicos por fuentes y sumideros, las cuales se deben cuantificar, oficializar y publicar en el Inventario Nacional de GEI (INGEI), el cual solamente ha sido oficializado para 1994, estando pendiente la oficialización para varios años posteriores (2000 y 2005), y su remisión oficial a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). La PMA tampoco se refiere a la obligación internacional del Estado salvadoreño a través del gobierno, de reducir dichas emisiones y notificarlas en el marco de los compromisos adoptados en Cancún (2010)<sup>4</sup> y Durban (2011)<sup>5</sup>, los cuales estipulan que se debe desarrollar obligatoriamente el instrumento de política referido como “Acciones Nacionales Apropriadadas de Mitigación” (NAMAs), con todas las obligaciones y costos asociados, tales como: Reporte Bianual del INGEI, Evaluación y Consulta Internacional, sistema nacional de monitoreo, notificación y verificación (MRV) internacional, y Registro Internacional, entre otros.

---

<sup>4</sup> Acuerdo de Cancún. Decisión 1/CP.16. FCCC/2010/7/Add.1

<sup>5</sup> Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención. Decisión 2/CP.17. FCCC/2011/9/Add.1

## 19. Respecto a la subsección “Degradación de ecosistemas”:

- No se define claramente el concepto ecosistema, describiéndose de manera difusa las comunidades ecológicas, sin referencia explícita a los procesos fundamentales de los ecosistemas naturales, como son la autosuficiencia en el reciclaje de materiales y el balance energético; y se abordan los ecosistemas naturales y los sistemas artificiales sin hacer distinciones entre ambas categorías conceptuales, como es el alto aporte de energía y materiales por parte de los humanos para cubrir los requerimientos de las tierras cultivadas y pastizales, referidos impropiaemente como “agro-ecosistemas”, y de los sistemas arbóreos urbanos, como parques y zonas verdes. Dichos vacíos conceptuales podrían estar a la base del planteamiento que propugna por la restauración de los ecosistemas y “agro-ecosistemas”, sin consideración alguna de las diferencias. en términos de su estructura, composición y funciones.
- El diagnóstico de los “agro-ecosistemas” es deficiente, ya que no se considera la escala, tipo y sistema de cultivo, ni los esquemas de tenencia, propiedad y uso de la tierra en el país, y se señala que la expansión de las tierras agropecuarias ocupa porcentualmente la mayor parte del territorio, lo que a su vez ha generado degradación de los ecosistemas debido a las prácticas agropecuarias insostenibles. Dicha dinámica señalada por la PMA podría profundizarse con la actual expansión de la caña de azúcar por al auge de los biocombustibles, lo cual podría aumentar la deforestación en el país. Sin embargo, de acuerdo al planteamiento de la PMA, el cultivo de caña de azúcar es categorizado como agro-ecosistema de tipo pastizal, debido a su naturaleza gramínea, el ciclo de siembra y la estructura de monocultivo; y por consiguiente, sería elegible para acciones de restauración en el marco del Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) bajo la responsabilidad del MARN y eventualmente volverlo más amigable bajo la etiqueta de “zafra verde”.
- De manera curiosa la PMA omite cualquier alusión a los procesos de “deforestación y/o degradación de los bosques”, lo cual podría eventualmente interpretarse como que dichos procesos no constituyen un problema prioritario para el país. Sin embargo, se hace alusión a algunas de las causas de pérdida y degradación de los ecosistemas manglar y humedales, del agro-ecosistema cafetal y de la biodiversidad; pero el abordaje superficial y desarticulado con que se narran dichas causas, más parecería una mera enumeración de procesos focalizados y de ocurrencia aleatoria, sin vínculos con los factores subyacentes de la deforestación, los cuales son determinados por el contexto socio-económico y los marcos legal, institucional y de políticas públicas.
- El análisis se enfoca en el “nivel de ecosistemas” y no aborda el “nivel de paisajes naturales”, lo cual es inapropiado para el conocimiento de las dinámicas naturales, como son las dinámicas geológica, geomorfológica y de los sistemas fluviales, entre otros; cuya importancia es innegable para efectos de la prevención y mitigación de riesgos, así como para el ordenamiento ambiental y desarrollo territorial.
- No se abordan las dinámicas ecosistémicas de manera integral, con lo cual se invisibilizan las causas y factores subyacentes de la deforestación y degradación de los ecosistemas. Tal es el caso de la expansión de la caña de azúcar, debido a la política de promoción de biocombustibles, y de la eventual expansión futura de las plantaciones forestales (bajo esquemas de REDD-plus), ambos procesos bajo la bandera de la mitigación del cambio climático, sin un marco nacional de política efectivo ante el cambio climático, que subordine la mitigación a la adaptación y prevenga mayores vulnerabilidades y desadaptación climática. Tampoco se abordan las causas del deterioro y pérdida de los sistemas fluviales y costeros marinos, como el ecosistema de manglar, debido a la expansión de la acuicultura a gran escala, el turismo depredador, los deportes acuáticos y las nuevas lotificaciones de lujo en la playa; ni del uso inapropiado y contaminación de las tierras agrícolas, debido a la expansión de infraestructura logística para el transporte aéreo y terrestre, aeropuertos, auto-rutas, bodegas, agroindustrias, zonas francas, y agro-negocios de gran escala y contaminantes.

- En cuanto a la degradación ambiental de los manglares o bosques salados no se abordan las causas subyacentes del problema, entre las que se encuentran la falta de cumplimiento de la legislación ambiental que protege estos importantes ecosistemas. El Art.9 de la LANP menciona que los bosques salados son bienes nacionales y forman parte del patrimonio natural del Estado, y manda expresamente al MARN a realizar el deslinde y amojonamiento de todos los manglares a fin de garantizar su conservación e integridad ecológica (Art.20). Sin embargo, el MARN no ha podido cumplir con este mandato, lo cual ha generado el establecimiento desordenado e irresponsable de salineras, camaronerías y centros turísticos, así como la expansión de cultivos y urbanizaciones ilegales dentro de propiedades estatales de la zona costera.
- No se abordan los escenarios del cambio climático ya observado y proyectado a futuro, ni los impactos actuales y futuros asociados a dichos escenarios en los diferentes ecosistemas naturales, tal es el caso de los sistemas fluviales, ecosistemas costeros y marinos, montañosos, valles interiores, bosques, entre otros. ni su vinculación con la adaptación ante el cambio climático. Esta falencia, significa que no se identifican ni consideran los impactos del cambio climático en los ecosistemas, como es el caso de los ecosistemas forestales, los cuales se verían impactados por una mayor frecuencia e intensidad de incendios forestales, brotes de enfermedades y plagas, marchitez por saturación de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, mayor degradación forestal por eventos climáticos extremos (ej: sequías, tormentas e inundaciones) y por el ciclo del carbono más acelerado.

20. En cuanto a la “Insalubridad ambiental”:

- El MARN acepta que ha incumplido su mandato legal, por convivir con la situación de impunidad ambiental de las industrias que no tienen el “Permiso Ambiental” o que no han cumplido con la “Readecuación Ambiental”, y por eximir las auditorías ambientales de ejecución, al tenor de la LMA.
- No se refieren a las emisiones de GEI provenientes de los desechos sólidos y vertidos, las cuales se deben estimar, contabilizar, oficializar y publicar en el INGEI, en cumplimiento a los compromisos internacionales derivados de la CMNUCC.
- Se privilegia un abordaje cuantitativo versus cualitativo, en el cual se identifiquen las correlaciones entre los tipos de contaminación y la salud humana y calidad de los ecosistemas, como es la contaminación industrial, y el manejo de la información sobre la contaminación en el país no es transparente, ya que se omiten detalles reveladores de los niveles “reales” de la contaminación (ej.: correlación entre los niveles de los contaminantes y la época lluviosa o seca).

21. En cuanto al “Estado crítico del recurso hídrico”:

- No existe congruencia entre el abordaje de ecosistemas y este tema, ya que bajo el enfoque ecosistémico se abordarían los “sistemas fluviales” y no el “recurso hídrico”, lo cual refleja un enfoque meramente utilitario y antropocéntrico del agua. Bajo dicho enfoque no se aborda la dinámica natural del ciclo del agua, visibilizando los acoplamientos entre las dinámicas de los sistemas fluviales (cuencas, quebradas, cauces de ríos, deltas, estuarios, bahías) y las zonas costero-marinas y mar abierto, entre otros.
- El abordaje de los impactos del cambio climático en relación al recurso hídrico, es bastante pobre y superficial.
- No se abordan los problemas crecientes debido a la extracción pétreo (sin control efectivo del MARN), ni los entubamientos de los ríos y quebradas, la amenaza de expansión de la minería metálica, la política de modificación de los cauces de los ríos y del relieve del país para el crecimiento urbano.

- No se abordan los impactos del cambio climático sobre los embalses hidroeléctricos, los cuales estarían reduciendo los caudales de los ríos y la producción hidroeléctrica. Tampoco, se abordan los impactos aguas debajo de la construcción de embalses hidroeléctricos, como es el caso de la formación de arena en las playas, la reproducción de especies, la dinámica de los ecosistemas, particularmente el atributo de conectividad y flujo de la vida, lo cual debería constituir un tema fundamental para el PREP por su enfoque en los ecosistemas y biodiversidad.

22. Respecto a la subsección “Desordenada ocupación del territorio”:

- El MARN se auto-excusa de no haber promovido ni asegurado la incorporación de la variable ambiental en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial del nivel nacional, regional y local; aduciendo la inexistencia de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT). La excusa es impropia e inaceptable ya que dichos planes se han estado elaborando y oficializando por parte del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), el cual generó planes de ordenamiento y desarrollo territorial (PODT) para todos los departamentos del país, los cuales podrían ser objeto de revisión y normatividad por parte del MARN. Asimismo, algunas alcaldías tienen planes municipales de ordenamiento territorial, los cuales no son ni normados y controlados por el MARN, a pesar de su papel jerárquico y rector en la materia dentro del SINAMA de acuerdo a la LMA.
- No se aborda la necesidad de incorporar los escenarios de cambio climático ya observado y futuro en los PODT a cualquier nivel, a fin de considerar las manifestaciones, efectos e impactos actuales y futuros del cambio climático en el ordenamiento y desarrollo de los territorios, para prevenir o reducir los riesgos derivados del cambio climático. Lo anterior, tampoco se aborda para los planes de prevención y mitigación de desastres en los diferentes niveles, de acuerdo a la ley del Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPROC), ni se menciona el Plan Nacional de Prevención y Contingencia Ambiental (Art.76 de la LMA). Un caso ilustrativo de esta falencia es la ESAE que el MARN ha desarrollado a la fecha para el proyecto FOMILENIO II, en la cual no se consideran los escenarios de elevación del nivel del mar, ni de aumento de la temperatura superficial del mar, ni de la salinización de tierras y acuíferos costeros, ni de retroceso tierra adentro de la línea frontal del manglar, ni de los cambios en la dinámica hidrológica de los deltas y cauces de los ríos, ni de la erosión y dinámica de las playas, ni de cualquiera de los cambios climáticos proyectados en diferentes horizontes de tiempo futuro, ya sea por los estudios realizados o que se deberían realizar.
- No se ha cumplido la obligación del MARN de emitir las directrices para velar y asegurar el desarrollo de ESAE para todas las políticas, planes y programas de la administración pública, y de aprobar y supervisar el cumplimiento de dichas directrices (Art.17 de la LMA).

23. En cuanto a “Escasa cultura y responsabilidad ambiental”:

- El abordaje es superficial y pobre, ya que se omite el análisis del papel de la socialización en la población humana, para inducirlo al consumismo y derroche de los recursos, lo cual se promueve y ocurre en todos los niveles de la educación formal, en la familia, organizaciones sociales y espirituales y en los medios de comunicación social (radio, TV, cine, prensa escrita, publicidad, etc.).
- No se abordan las obligaciones internacionales del Estado salvadoreño a través del gobierno, en materia de educación, sensibilización, concienciación y participación social, en cuanto al tratamiento de las causas, efectos e impactos de los grandes problemas mundiales socioambientales, como son el cambio climático, pérdida de biodiversidad, sequía y desertificación de tierras, pérdida de humedales y contaminación de océanos, extinción de especies, entre otros. En el caso del cambio climático, el Art.6 de la CMNUCC y los Art.39 al 41 de la LMA, plantean obligaciones en materia de educación y formación ambiental, concienciación y participación social en la gestión ambiental del país.

#### 24. Respecto a “Amenaza climática creciente”:

- La PMA omite remitirse a los resultados ya generados por los numerosos estudios regionales y nacionales, en materia de escenarios de cambio climático y de evaluaciones de vulnerabilidad e impactos ante el cambio climático observado y proyectado a futuro, así como a propuestas de marcos de política en materia de adaptación.
- El enfoque adoptado se restringe a los eventos climáticos extremos, usando como referencia principal el informe especial sobre eventos extremos del IPCC, el cual constituye un informe focalizado, complementario y relativamente marginal respecto al Cuarto Informe de Evaluación del Cambio Climático del IPCC de 2007; y por consiguiente, no tiene la integralidad ni el alcance adecuados para el tratamiento holístico del cambio climático, ya que bajo este último se abordan las dimensiones socioambiental, sociocultural, económico-financiera, científico-tecnológica y ético-política del problema y de las medidas de respuesta.
- El MARN plantea como fundamento principal para el abordaje del cambio climático, las tormentas tropicales, que en su gran mayoría se asocian a la ocurrencia de huracanes, y se plantea que las tormentas han aumentado su intensidad y duración, y que han cambiado su patrón de ocurrencia, pues hay más frecuencia en meses en los cuales no solían ocurrir. Esto es un error ya que estos cambios no se podrían explicar de manera aislada del conjunto de cambios del clima e ignorando los cambios en los valores medios de las variables climáticas, pues ha habido una década húmeda como parte de la variabilidad interdecadal que ha influido en los niveles de lluvia. Asimismo, en materia de cambios en los patrones temporales de ocurrencia de los huracanes, no hay consenso científico de que éstos hayan cambiado, solamente en el aumento de su intensidad.
- La observación sistemática adoptada y promovida por el MARN no concibe la observación del cambio climático abordando todos los componentes del sistema climático (atmósfera, hidrosfera, ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos, geosfera y criosfera<sup>6</sup>), ya que ni siquiera se han identificado las variables y parámetros relevantes para tal efecto en los diferentes sistemas naturales y humanos. Por lo tanto, el MARN no está monitoreando y mucho menos evaluando y publicando estudios relevantes sobre el comportamiento, evolución y proyección futura de dichas variables y parámetros, como son: cambios en las temperaturas media, máxima, mínima y absolutas, cambios en la temperatura superficial del mar y en los patrones de las corrientes marinas, aumento del nivel del mar, salinización de acuíferos por intrusión de agua marina, retroceso tierra adentro de la línea frontal del manglar, análisis de la intensidad de la brisa marina, dinámica de los ecosistemas forestales, costero-marinos, deltas, cauces de los ríos, dinámicas de poblaciones de diversas especies, lo que incluye las migratorias.
- Los mapas dinámicos de riesgos planteados por el MARN no incluyen escenarios de cambio climático ya observado y proyectado a futuro, lo cual es una falencia para los PODT, ESAE y EIA. Tal es el caso de FOMILENIO II, cuya ESAE no incluye los escenarios de cambio climático, y por lo tanto, no aborda los riesgos actuales y futuros derivados de la elevación del nivel del mar, entre otros cambios del clima, ni los impactos derivados de éstos sobre la infraestructura, ecosistemas, dinámicas naturales y asentamientos humanos. Otro caso es el proyecto de Estrategia Nacional de REDD-plus, presentado por el MARN ante el Fondo Cooperativo de Carbono Forestal (FCPF) del Banco Mundial (BM), que tampoco se basa en evaluaciones de impactos del cambio climático ni sobre los ecosistemas ni sobre los bosques o ecosistemas forestales, ignorando el aumento de plagas, enfermedades, incendios, marchitez y degradación que sufrirían dichos ecosistemas como consecuencia del cambio climático y su variabilidad asociada, y por ende, la Estrategia de REDD-plus no se sustenta en una evaluación integral de las proyecciones futuras de los ecosistemas forestales, y podría sobre-estimar el potencial de carbono forestal y subestimar los niveles de riesgo

---

<sup>6</sup> Cobertura de nieves y hielos en la tierra



de incumplimiento para los actores involucrados en dichas acciones, ocultando las amenazas locales potenciales, amén de las mundiales.

- El precario sistema actual de observación del clima, no se ha basado ni se vincula con el Diagnóstico y Plan de Fortalecimiento de los Sistemas de Observación del Clima<sup>7</sup>, elaborado 2002 para la región centroamericana y el Caribe, bajo los auspicios de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Sistema Mundial de Observación del Clima (GCOS) y el apoyo de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos y las Unidades de Cambio Climático de ambas regiones, bajo los criterios y orientaciones del proceso multilateral de la CMNUCC. Lo anterior es una falencia importante, ya que está limitando la vinculación y contribución del país al GCOS, y de los apoyos que eventualmente podrían surgir en el marco de dicha iniciativa y del proceso multilateral referido.
- Los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) se restringen a algunas de las amenazas y variables hidrometeorológicas, cuando deberían considerarse la amplia gama de amenazas derivadas del cambio climático y asociadas a los cinco componentes del sistema climático de la tierra; al igual que las socioambientales y antrópicas (derrames de petróleo, madurantes aéreos usados en el cultivo de la caña de azúcar y contaminantes como el plomo, mercurio y arsénico).
- El marco conceptual para el abordaje y tratamiento del cambio climático en esta sección y a lo largo de todo el documento de la PMA, es erróneo y ambiguo, tal como se plantea en el numeral 5 de la sección A relativa a los aspectos generales de este documento. Este problema tiene graves repercusiones, ya que si el marco conceptual está equivocado, tanto el diagnóstico como las líneas de acción de la PMA están mal sustentados, y son incoherentes con respecto a los criterios y orientaciones emanados del IPCC y adoptados en Cancún y Durban en materia de las mejores políticas y medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático.
- Se enfatiza en que los mayores impactos para la agricultura provienen de las variables climáticas, invisibilizando los otros factores socioambientales y económicos, como es la estructura agraria, los sistemas, tecnologías y malas prácticas impuestas durante el impulso y consolidación de la Revolución Verde, así como las políticas públicas de liberalización económica aplicadas al sector agropecuario, que han prevalecido en el ámbito nacional y del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y promovidas por los gobiernos sucesivos.

#### D. Objetivos de la PMA 2012

25. El objetivo general de la PMA es deficiente y al plantear “revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático”, restringe su alcance al tratamiento de la vulnerabilidad frente al cambio climático, dejando de lado no solo el abordaje de la amenaza del cambio climático sino de las otras amenazas socioambientales y antrópicas que la LMA aborda apropiadamente; y no refleja el tratamiento de la gama de problemas y necesidades prioritarias de acuerdo a los resultados de las consultas públicas.
26. Tanto el objetivo general como los específicos de la PMA deberían plantearse en términos de impactos positivos en la calidad ambiental y dinámicas naturales, y no a nivel de gestión tal como se han planteado la mayoría de objetivos; y sobre la base de un diagnóstico integral que incluya los resultados de las consultas públicas.
27. Los objetivos específicos son inconsistentes entre sí, ya que son de jerarquías y naturalezas diferentes, tal es el caso de los objetivos que se refieren al impacto que se esperaría en el ambiente o ecosistemas (ej: revertir la insalubridad ambiental y revertir la degradación de los ecosistemas y paisajes), y otros se

---

<sup>7</sup> GCOS-OMM, 2002: Sistema Mundial de Observación del Clima en América Central y el Caribe: Observando el clima desde los eventos extremos del tiempo hasta los arrecifes coralinos. GCOS-78, OMM/DT, No. 1126

refieren al impacto en la gestión ambiental (ej: gestionar de manera sostenible el recurso hídrico, fomentar una cultura de responsabilidad y cumplimiento ambiental, ordenar ambientalmente el uso del territorio y reducir el riesgo climático).

28. En lo que se refiere al objetivo específico “reducción del riesgo climático”, éste es sumamente limitativo pues debería plantear la prevención y reducción de los riesgos ambientales mediante la prevención y reducción de la gama de amenazas ambientales y de la vulnerabilidad en todas sus dimensiones, incluyendo la ambiental, social y económica, a fin de contribuir al logro de la sustentabilidad integral de la sociedad salvadoreña y su territorio.
29. Los objetivos de la PMA no se han basado en los principios ecológicos para la restauración de ecosistemas, a fin de sustentar científicamente las acciones encaminadas a revertir la degradación ambiental y la reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático. Los principios ecológicos debieron haber sido incluidos en el proceso de consulta y retomados en la PMA, para sustentar apropiadamente la identificación y priorización de los criterios e indicadores para la restauración ambiental. Lo anterior, en ausencia de la ENMA, la cual tendría que considerar dichos principios y criterios para definir objetivos estratégicos, hacia los cuales tendrían que apuntar las líneas prioritarias de acción, las acciones concretas, los programas institucionales pertinentes y las metas calendarizadas de la PMA.

#### E. Líneas prioritarias de acción

30. Aunque las líneas prioritarias de acción se han definido en respuesta a los problemas prioritarios identificados por el MARN y en función del logro de los objetivos específicos, y más allá de las inconsistencias entre estos últimos, que han sido transferidas a las líneas de acción; existen incoherencias entre algunas de éstas y el objetivo específico al cual corresponden. Tal es el caso del objetivo específico “reducción del riesgo climático” y la línea de acción “adaptación al cambio climático y reducción de riesgos”, ya que el alcance de esta última sería mayor que el del objetivo específico respectivo.
31. Aunque en la línea de acción “adaptación al cambio climático y reducción del riesgo” se hace referencia explícita al cambio climático, en su desarrollo no se abordan ni las manifestaciones ni los impactos observados y proyectados del cambio climático, lo cual profundiza el problema de la coherencia interna entre los objetivos de la PMA.
32. En cuanto a “Restauración y conservación inclusivas de ecosistemas”:
  - Los tres componentes del PREP se plantean como instrumentos de ejecución del Plan de Adaptación Nacional (PAN), y se omite extrañamente hacer referencia alguna a su estrecha vinculación con el proyecto presentado ante el FCPF del BM<sup>8</sup> para desarrollar y ejecutar eventualmente una Estrategia Nacional de REDD-plus. Dichos componentes son:

*(a) Agricultura resiliente al clima y amigable con la biodiversidad:*

- En este componente se plantea la “transformación gradual pero radical” de las prácticas agrícolas, sin distinción de escala y sin considerar las diferencias existentes entre los agricultores en el punto de partida o línea de referencia, en materia de: (i) capacidades humanas, (ii) condiciones agro-biológicas y ambientales, (iii) saberes y prácticas ancestrales o locales, y (iv) objetivos, prioridades y requerimientos para los diferentes tipos de sistema de cultivo, productos y actores involucrados. En este componente se omite hacer referencia a los compromisos nacionales de desarrollar acciones de adaptación ante el cambio climático en los sectores vulnerables como el agrícola, y acciones de

---

<sup>8</sup> Readiness Preparation Proposal (R-PP), presentado en su segunda versión al FCPF del BM el 1 de junio de 2012

reducción de emisiones de GEI en los sectores emisores como el sector agricultura, estas últimas deberán subordinarse sinérgicamente a los objetivos estratégicos que regirían al PAN, una vez sea desarrollado. Es de hacer notar que la forma en que este componente ha sido concebido, abre la puerta para que el cultivo de caña de azúcar se establezca sin importar su destino, lo que incluye la fabricación de biocombustibles; lo cual plantea tres problemas mayores: (i) los vínculos causales entre la expansión del cultivo de caña de azúcar y la deforestación, (ii) los impactos negativos de dicha expansión en la seguridad alimentaria y oferta de medios de sobrevivencia rurales, y (iii) por contribuir eventualmente a la mitigación se generaría mayor vulnerabilidad y desadaptación ante el cambio climático, y por ende se entraría en franca contradicción con el enfoque de “mitigación basada en la adaptación” (MbA) propuesto por el MARN en el marco del PREP y planteado en el proyecto de Estrategia Nacional de REDD-plus presentado por el MARN al BM y sobre el cual curiosamente la PMA no hace referencia alguna.

- Se enfoca en los impactos de la variabilidad climática en la agricultura, y plantea la adaptación sin considerar el cambio climático. De tal manera que las opciones de adaptación encaminadas a la innovación y desarrollo tecnológico, investigación de nuevas especies y variedades más resistentes a plagas, enfermedades y condiciones más extremas de sequía y humedad, no serían considerados dentro de un eventual PAN.

- Todas las medidas propuestas como “adaptación”, ya han sido adoptadas o están en ejecución en el marco de diferentes instrumentos de ejecución de las políticas públicas: planes, programas y proyectos, tales como la LMA, la Estrategia Nacional Forestal, la LANP, entre otras, etc.

*(b) Desarrollo sinérgico de infraestructura física y natural:*

- No se vincula esta sección a los PODT ni a los Permisos Ambientales que se otorgan y transforman el territorio causando vulnerabilidad y amenazas socioambientales. Las transformaciones e impactos territoriales resultantes de megaproyectos de infraestructura física y natural, son prácticamente irreversibles y no se revierten con reforestación o manejo de suelos, tal como pareciera plantearse en la PMA.

- No se plantea de manera visibilizada la actual expansión urbana, tanto horizontal como vertical hacia las montañas, que generan vulnerabilidad ambiental y amenazas socionaturales adicionales.

*(c) Restauración/conservación inclusiva de ecosistemas:*

- Dado que la PMA no hace la necesaria distinción conceptual entre ecosistemas naturales y “agro-ecosistemas”, ambas categorías se abordan y tratan bajo los mismos objetivos de restauración; lo cual no tiene sustentación científica, ya que los ecosistemas naturales deben tener objetivos de restauración más rigurosos, al incluir atributos de estructura, composición y funciones; mientras que los “agro-ecosistemas” y otros sistemas arbóreos urbanos, podrían restaurarse únicamente con objetivos de rehabilitación de sus funciones. El error conceptual señalado, tiene implicaciones de política muy graves, ya que podría conducir a que se plantee que los procesos de rehabilitación de “agro-ecosistemas” pueden ser considerados como acciones de restauración; lo cual abriría la puerta para que acciones de rehabilitación que incluyan sistemas con especies foráneas y/o plantaciones mono-específicas (agrícolas y forestales), pudieran ser consideradas procesos restaurativos. Lo anterior, sería un error de política, ya que los procesos de restauración ecosistémica incluyen necesariamente la conservación y restauración de la estructura, composición y funciones.

- En la PMA los territorios son descritos como mosaicos complejos que incluyen parches de todo tipo de ecosistemas fuertemente conectados, pero sin adoptar un marco conceptual apropiado de territorio ni de paisaje; y sin determinar aspectos tan complejos como son la conectividad, los corredores biológicos y las áreas de amortiguamiento e influencia, ni describir los arreglos espaciales y

temporales que han contribuido a determinar el paisaje natural y al intercambio de materia y energía entre los parches; y sin analizar los enfoques de manejo de recursos naturales que el país podría implementar a nivel de territorios según sus circunstancias nacionales, objetivos y prioridades, como son: cuencas hidrográficas, manejo ecosistémico, bosque modelo o reservas de biosfera, entre otros.

- Aunque este componente del PREP se refiere formalmente a la restauración y conservación inclusiva de ecosistemas, en la PMA no se plantean acciones de restauración a la escala de territorios ni de paisajes naturales. El PREP retoma medidas de restauración aisladas dentro de cada tipo de parche del mosaico, ya sea para agro-ecosistemas, sistemas de infraestructura natural y ecosistemas priorizados (manglares, playas, humedales y bosques); y se llega a plantear que para la “transformación” de paisajes y territorios se considerará la posibilidad de realizarlo bajo un enfoque de cuencas hidrográficas, distorsionando el enfoque territorial y de paisaje natural y violentando las dinámicas propias de dichas categorías que el PREP estaría llamado a promover. De igual manera, no se consideran los aspectos relacionados con los límites territoriales de los países, lo cual sería necesario para la efectividad de cualquier enfoque de manejo de sistemas naturales o artificiales.

- No se consideran los impactos de la elevación del nivel del mar, ni el aumento de la temperatura superficial del mar, en los manglares, dinámicas de los ríos y deltas; ni de la acidificación del agua marina en los pastos marinos y arrecifes, así como en las diversas especies marinas. Esta falencia tiene repercusiones graves ya que el MARN está gestionando recursos para ejecutar el proyecto Estrategia Nacional de REDD-plus en el marco del PREP y bajo el enfoque de MbA, sin considerar un diagnóstico que incorpore los impactos del cambio climático sobre los ecosistemas forestales, manglares, agricultura, zona costero-marina, arrecifes y pastos marinos.

- No se consideran los impactos del cambio climático en los diversos ecosistemas, como los humedales, sistemas fluviales (ej: ríos, quebradas y lagos), ni tampoco los impactos sobre dichos ecosistemas a causa de los megaproyectos como la minería, turismo depredador, autopistas, embalses hidroeléctricos, plantas térmicas, etc.

- Desde la entrada en vigencia de la LMA en 1998, el SINAMA no ha sido considerado ni activado para el logro de los objetivos de la Estrategia Nacional de Biodiversidad BD, dentro de la cual se enmarca el PREP en virtud de los compromisos internacionales ante la Convención de las Naciones Unidas de Conservación de la Biodiversidad. Tampoco se aborda el papel del SINAMA en el PREP para asegurar la “inclusividad” planteada. En lo que respecta al cambio climático, ya desde 2001, desde el ámbito técnico se había planteado al SINAMA como el espacio interinstitucional para el abordaje efectivo del cambio climático<sup>9</sup>, lo cual nunca fue adoptado por los titulares de los gobiernos sucesivos, incluyendo al actual.

- La PMA no profundiza ni caracteriza el término “inclusivo” propuesto para la restauración y conservación de los ecosistemas, ya que para el caso de las comunidades indígenas, “inclusión” podría significar “asimilación”, que es una forma de exterminio cultural y no un reconocimiento de la diversidad de saberes, mediante políticas y medidas interculturales en salud, educación, justicia, producción económica y manejo de los recursos naturales. Por otra parte, el carácter inclusivo de la restauración y conservación de los ecosistemas, remite a la participación social en todas las fases del ciclo de las políticas públicas en materia de biodiversidad, cambio climático, lucha contra la desertificación y la sequía, y humedales; lo que debería incluir la concepción, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas y de sus instrumentos de ejecución, como son las estrategias, planes, programas y proyectos. Lo anterior no debería restringirse a las meras consultas, las cuales hasta la fecha ni siquiera han respetado el principio derivado del derecho internacional, referido al consentimiento libre, previo e informado<sup>10</sup>, como ha sido el caso durante el proceso de

---

<sup>9</sup> MARN, 2001: Informe Final, Creación de Capacidades Nacionales para la Aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Fondo Argentino de Cooperación.

<sup>10</sup> Dicho principio fue adoptado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de 2007

diseño, en la fase de concepción del proyecto de REDD-plus a iniciativa del MARN, el cual fue inconsulto, poco transparente y manejado con secreticidad.

- La invisibilización del tema de ANP como parte fundamental de los ecosistemas representativos del país, constituye un claro retroceso con respecto a la Política Nacional de Medio Ambiente 2000, la cual consideraba entre sus lineamientos estratégicos ampliar el SANP mediante la incorporación de los ecosistemas frágiles, áreas de propiedad privada, municipal e institucional, e incentivar la protección, restauración y manejo sostenible de los bosques primarios y secundarios del país. En contraste, la PMA 2012 no menciona en ninguna de sus líneas prioritarias de acción al SANP, a pesar de que por mandato de la LMA el MARN tiene la responsabilidad de “velar por la aplicación de los reglamentos y formular las políticas, planes y estrategias de conservación y manejo sostenible de estas áreas, promover y aprobar planes y estrategias para su manejo y administración y dar seguimiento a la ejecución de los mismos” (Art.78). Además, se ignora por completo la existencia de la LANP, la cual designa al MARN como la autoridad competente para conocer y resolver toda actividad relacionada con las ANP y los recursos que éstas contienen.

- La PMA no plantea el concepto de ecosistema ni de paisaje natural en el marco del PREP y tampoco plantea la forma en que los tres componentes de dicho programa, contribuirían a su restauración. Por otra parte, no se abordan los mecanismos para lograr restaurar y conservar los ecosistemas y paisajes a una escala nacional con territorios continuos y cuencas completas. Es de hacer notar que el MARN no ha sido efectivo en manejar, conservar y restaurar las ANP que directamente se encuentran bajo su responsabilidad, entre ellas los bosques salados o manglares y los humedales declarados como Sitios Ramsar, y cuyo manejo sería mucho más simple que el manejo de ecosistemas y paisajes.

- Las medidas propuestas en esta línea prioritaria de acción están orientadas a prevenir o mitigar los efectos, y no abordan las causas fundamentales que originan la degradación ambiental de los ecosistemas y paisajes. Por consiguiente, no se definen acciones apropiadas para incidir en la reducción de los factores causales de la dinámica creciente de degradación ambiental, tal es el caso de: (i) la ausencia de una buena gobernanza ambiental y forestal; (ii) la falta de educación y conciencia ambiental de los diferentes sectores y actores sociales; (iii) la falta de ordenamiento ambiental de los territorios; (iv) el incumplimiento por parte de las diferentes instituciones gubernamentales de incorporar la variable ambiental en todas sus estrategias, políticas, planes, programas y proyectos, mediante las ESAE y las EIA; y (v) la falta de aplicación plena de la LMA, lo cual ha generado una gestión ambiental débil y permisiva. Asimismo, la falta de medios de sobrevivencia, particularmente el acceso a la tierra y sus recursos por parte de las comunidades rurales e indígenas, ha exacerbado las presiones sobre los bosques y ANP, incrementando la vulnerabilidad ambiental ante el cambio climático.

### 33. Saneamiento y gestión integrada de los recursos hídricos:

- El tema del saneamiento ambiental es más restringido en alcance respecto al abordaje de la LMA vigente que aborda la “calidad ambiental” en todas sus dimensiones, lo que representa un retroceso del marco normativo. Muchos de los problemas ambientales identificados durante las consultas públicas se refieren a aspectos que van más allá del mero saneamiento ambiental, tal es el caso del riego aéreo de madurantes y quemas en el cultivo de caña de azúcar, el uso indiscriminado de plaguicidas y otros agroquímicos contaminantes en la agricultura, la contaminación del océano, suelos y atmósfera por desechos, minería metálica, industria, agroindustria y transporte vehicular, entre otros.
- En esta sección debería abordarse el tema de los INGEI y de las NAMAs, visibilizando los beneficios derivados de la reducción de dichos gases, ya que las acciones para la mitigación mundial del cambio climático que se podrían emprender, conllevan beneficios colaterales para el

mejoramiento de la calidad ambiental local y nacional. Tal es el caso de las medidas para la reducción de las emisiones del sector desechos, las cuales contribuirían al mejoramiento de la calidad del agua de los ríos y acuíferos, a la salud humana, al saneamiento ambiental de los asentamientos humanos aledaños a las quebradas, entre otros.

- El abordaje de estos temas no se ha vinculado a los PODT, y el enfoque adoptado es eminentemente ingenieril, es decir, de contención de la dinámica fluvial mediante obras de infraestructura física/natural, transgrediendo los umbrales críticos de las dinámicas naturales, en detrimento de la resiliencia natural de los sistemas naturales, y por ende reduciendo su potencial de adaptación ante el cambio climático.
- Otros aspectos que se proponen y plantean como medidas de acción, ya han sido abordados en la LMA vigente (ej: organismos de cuenca) y no han sido efectivos en términos de impactos en las dinámicas naturales. En el planteamiento no se analizan las causas ni se proponen opciones sustentadas para mejorar la efectividad, considerando el respeto a los umbrales críticos naturales, en el contexto del cambio climático actual y futuro.

#### 34. Dimensión ambiental en el ordenamiento territorial (OT):

- La incorporación de la dimensión ambiental se aborda de manera limitativa a los PODT, cuando en la LMA vigente ha sido conceptualizada en un sentido amplio; tal es el caso de los procesos de elaboración de EIA y ESAE, los cuales le corresponde al MARN normar, vigilar, asegurar, controlar y sancionar. En el caso de las ESAE, el MARN no ha asumido su mandato.
- En esta sección el MARN acepta el incumplimiento de sus mandatos legales de elaborar las directrices ambientales para la elaboración de los instrumentos enumerados a continuación, planteando que se trata de “tareas pendientes”, como son: i) PODT<sup>11</sup> y PODT de la franja costera<sup>12</sup>; ii) ESAE, y iii) Fortalecimiento e integración de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) territorial y articulación de las capacidades técnicas, de cara al funcionamiento del SINAMA y del Consejo Nacional de ODT, que sería eventualmente constituido con la entrada en vigencia de la nueva LODT.
- En lo que respecta al literal (d) anterior, el MARN no ha realizado esfuerzos de acercamiento y trabajo sinérgico con respecto a varias de las instituciones afines. Tal es el caso de la Secretaría de Asuntos de Vulnerabilidad (antes Dirección General de Protección Civil) y del conjunto de instituciones que integran el SINAPROC. Tampoco lo ha realizado con el Centro Nacional de Registros (CNR) en materia de SIG y de la cartografía requerida para el fortalecimiento del sistema nacional de observación del clima, entre otros.
- No se aborda el cambio climático de manera explícita, mostrando una falencia importante al omitir referencias a la necesidad de desarrollar los escenarios de cambio climático actual y proyectado a futuro, y los escenarios de efectos e impactos asociados al cambio climático para diferentes sistemas naturales y humanos, y sectores socioeconómicos. Esto es una tarea fundamental para el desarrollo e implementación de: i) los PODT a distinto nivel, y de ii) los planes de prevención y mitigación de desastres desde el ámbito nacional y departamental, hasta el municipal y local, tal como lo establece la ley del SINAPROC.

---

<sup>11</sup> el mandato legal incluye la elaboración de la zonificación ambiental del territorio nacional

<sup>12</sup> el mandato legal incluye su elaboración por el MARN

### 35. Responsabilidad y cumplimiento ambiental:

- El contenido y abordaje de esta sección no es congruente con los objetivos de la PMA, ya que pareciera fuera de contexto y desvinculado del entorno de políticas en la materia, tanto del ámbito nacional como regional e internacional.
- No se hace referencia al cambio climático ni a los compromisos y obligaciones internacionales en materia de educación y concienciación de la sociedad, derivados del art.6 de la CMNUCC, lo cual es también válido para las otras convenciones multilaterales ambientales, particularmente para las que fueron suscritas en la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992. Tampoco se hace referencia a la estrecha vinculación que de acuerdo a dichas convenciones debería hacerse entre una mayor conciencia ambiental y un mayor grado de participación social en todas las fases de elaboración, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de cambio climático, biodiversidad, lucha contra la desertificación y la sequía, conservación de humedales, entre otras.
- No se aborda el problema del consumismo y derroche de los recursos finitos del planeta, y por consiguiente, de manera implícita no se cuestiona el paradigma del crecimiento ilimitado de la producción y el consumo, restringiéndose a planteamientos como “producción limpia” y “consumo responsable”, muy a tono con el léxico de las “inversiones verdes”, el cual fue severamente cuestionado durante el proceso preparatorio de la Conferencia que tuvo lugar en Río en mayo de 2012.
- No se aborda el tema de la necesaria “transparencia en la gestión pública”, de acuerdo a la legislación vigente, ni la necesaria vigilancia de la sociedad sobre ésta, mediante la exigencia de la rendición de cuentas pública, sobre la base de las mejores prácticas en la materia y en el marco de los mandatos legales en todos los ámbitos conforme al estado de derecho.

### 36. Adaptación al cambio climático y reducción de riesgos:

- El planteamiento del PAN esbozado en la PMA no se enmarca ni vincula al mandato de la LMA (Art.47(c)) que obligan al MARN a desarrollar y ejecutar el Plan Nacional para el Cambio Climático. Tampoco se hace referencia a los compromisos y obligaciones internacionales derivados de la CMNUCC y de los Acuerdos de Cancún y Durban; lo cual significa la no observancia del marco legal nacional e internacional, y de las orientaciones científico-técnicas y criterios adoptados oficialmente por los Estados, como son: el Marco de Adaptación, el Comité de Adaptación y el Programa de Trabajo en Adaptación acordados en Cancún y Durban, el Programa de Nairobi sobre vulnerabilidad, impactos y adaptación, entre otros.
- No se plantea el marco conceptual en el cual se sustentan las medidas de adaptación ante el cambio climático, ni los criterios emanados del Acuerdo de Cancún, de la Plataforma de Durban y del IPCC en materia de adaptación, todo lo cual deberá ser la base de sustentación para la definición de los objetivos estratégicos, componentes y líneas de acción prioritarias del PAN. La observancia de las orientaciones conceptuales y metodológicas adoptadas oficialmente para la adaptación, son indispensables para asegurar la elegibilidad del país en la gestión de recursos financieros y apoyo técnico y tecnológico para la adopción de sistemas, procesos, tecnologías y buenas prácticas para la adaptación.
- No se plantea la necesidad de que la mitigación del cambio climático se subordine sinérgicamente a la adaptación ante el cambio climático, a fin de prevenir mayores vulnerabilidades y desadaptación climática. Dicha premisa es fundamental para el desarrollo e implementación apropiada y efectiva de cualquier Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) o Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC) y del PAN, y no observancia podría generar incoherencia entre los instrumentos

de política y los objetivos estratégicos, y producir los efectos inversos; tal es el caso de las Estrategias de REDD-plus (y su enfoque de MbA) y de los programas de biocombustibles, los cuales al ser abordados e implementados fuera del marco estratégico para la adaptación, podrían generar mayores vulnerabilidades y desadaptación ante el cambio climático.

- Dentro de las acciones de adaptación, para el sector salud pública, se plantea el monitoreo bioclimático, el cual se refiere a la variabilidad climática solamente, y no se hace referencia a la identificación de las variables y parámetros relevantes para el cambio climático. El sistema de monitoreo de variables climáticas relevantes para la salud humana tendrían que vincularse al sistema nacional de observación del clima, lo cual no es mencionado en la PMA, y estar vinculado a líneas y programas específicos sobre los impactos del cambio climático en la salud pública, lo que incluiría estrategias y planes para la adaptación climática.
- Se plantea al PREP como un instrumento a incorporarse en el diseño e implementación de un futuro PAN; sin embargo se omite plantear que de manera prematura, el PREP ya ha sido planteado como uno de los instrumentos privilegiados de ejecución del proyecto de Estrategia Nacional de REDD-plus. La secuencia lógica y temporal, así como el énfasis de los esfuerzos y recursos institucionales asignados por el MARN dentro del proceso de planificación del marco nacional de política de cambio climático, reflejan que se ha dado mayor prioridad a instrumentos de jerarquía muy inferior a la ENMA, su plan de acción, a la ENCC y PNCC y al PAN. El MARN se ha focalizado en la gestión de la Estrategia Nacional de REDD-plus, que no es más que un instrumento subsectorial de reducción de emisiones del sector “uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura”, en detrimento de los instrumentos de política que definen el marco estratégico nacional ante el cambio climático, lo cual ya está generando incoherencias e inconsistencias que podrían provocar mayores vulnerabilidades y desadaptación de las poblaciones humanas, ecosistemas y sectores socioeconómicos, tales como la expansión de la caña de azúcar destinada a la fabricación de biocombustibles, la adopción de esquemas de REDD-plus y la implementación de proyectos de “mega-inversiones verdes” de la zona costera y marina del país, que incluirían turismo convencional, autopistas, ampliación del aeropuerto, urbanizaciones residenciales y comerciales, centros recreativos, agroindustria, instalaciones deportivas en la parte marina de la plataforma continental y un astillero para reparación de barcos en el golfo de Fonseca (ej.: el proyecto FOMILENIO II). Dichas inversiones serían potabilizadas bajo la etiqueta de “infraestructura natural” en el marco de los criterios flexibles y difusos planteados por el PREP, en detrimento de la expansión de los cultivos de granos básicos, horticultura y frutales que constituyen la base para la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional del país; y contraviniendo los derechos de las comunidades y pueblos indígenas a acceder, usar, usufructuar y poseer sus tierras y territorios, en virtud del derecho indígena internacional.
- Se han identificado, sin sustentación conceptual ni metodológica, los eventuales componentes que podría incluir el PAN, sin contar para tal efecto con las evaluaciones requeridas sobre las manifestaciones e impactos del cambio climático en los diferentes sistemas humanos y naturales de El Salvador. Dicho abordaje no está sustentado y no asegura la coherencia y consistencia requeridas entre dichos componentes y los objetivos estratégicos de una ENCC o del PNCC, los cuales se tendrían que definir previamente y sustentar sobre la base del mejor conocimiento científico disponible en el marco del proceso multilateral de cambio climático. Los componentes propuestos por el MARN son una mezcla de aspectos desarticulados correspondientes a diferentes categorías y niveles de planificación, lo que incluye instrumentos de ejecución de política, componentes, temas y sectores. Lo anterior, refleja un planteamiento improvisado, falto de sustentación científico-técnica y ausencia de de las mejores prácticas de planificación, tal como han sido adoptadas en el marco del proceso multilateral de la CMNUCC. La miscelánea de aspectos referidos de manera impropia como “componentes” es la siguiente:

*(a) Atlas dinámico de riesgos (como soporte informático):*



- No incorpora los escenarios de cambio climático ni de impactos actuales ni futuros, indispensables para definir las medidas de adaptación en los diferentes sistemas naturales y humanos, considerando la distribución espacial y temporal de dichos cambios e impactos. Tampoco se vincula explícitamente con el sistema nacional de observación del clima (que incluya los cinco componentes del sistema climático de la tierra), ni con los PODT ni los instrumentos de ejecución de la política de cambio climático, como es la ENCC, el PNCC y el PAN.

*(b) Manejo de agua e infraestructura hidroeléctrica:*

- Se plantea como un problema la estacionalidad de la lluvia, cuando ésta es parte del clima normal, y aunque se evidencia la desadaptación de la sociedad a su clima normal o de referencia, esto no es reconocido y mucho menos visibilizadas las causas, de las cuales la mayoría residen en las políticas públicas prevalecientes y vigentes. Sobre esa base la PMA propone aumentar la resiliencia (la cual se vincula a la variabilidad climática), y no se aborda el cambio climático ni la adaptación a éste, a pesar de ya existir estudios sobre los impactos del cambio climático proyectado en la producción hidroeléctrica del país.

*(c) Ordenamiento territorial (OT):*

- Esta herramienta técnica debería constituir un eje central para el PAN y el PNCC, sin embargo, se aborda de manera muy superficial, sin incorporar la necesidad de desarrollar los escenarios de cambio climático y sus diversos impactos en el territorio, ecosistemas, poblaciones y sistemas humanos, y sectores socioeconómicos. Dicha falencia plantea serias deficiencias para el abordaje de los planes de ODT, EIA y ESAE, ya que se están subestimando los riesgos actuales y futuros en términos de daños y pérdidas debido al cambio climático. Tales como los casos emblemáticos del megaproyecto FOMILENIO II, el Programa de Agricultura Familiar (PAF) y el proyecto del MARN de Estrategia Nacional de REDD-plus.

*(d) Asentamientos humanos*

- Este aspecto constituye un área temática, y en el abordaje planteado no se vincula con los PODT ni con el PAN ni otro instrumento de política de cambio climático, restringiendo el enfoque a la incorporación de la variable climática en el diseño arquitectónico, a la búsqueda de materiales de construcción más apropiados y a la reducción de riesgos. No se aborda el problema de los asentamientos humanos a riesgo desde la dimensión socioambiental y económica de las poblaciones humanas más desposeídas y en desventaja económica y marginación social, a fin de tratar dicho problema de manera integral bajo un enfoque interinstitucional, intersectorial e intercultural.

*(e) Saneamiento ambiental y salud*

- El tema “saneamiento ambiental” es limitativo respecto al abordaje de la LMA, en la cual se aborda la “calidad ambiental”, lo que incorpora un alcance más amplio del ambiente y no el mero saneamiento. La salud humana es un área temática, sistema humano o sector socioeconómico, que ha sido abordado sin incorporar las manifestaciones ni los impactos del cambio climático, lo cual plantea serias falencias para la definición de medidas de adaptación que sean pertinentes y prioritarias.

*(f) Educación, desarrollo de capacidades e investigación:*

- El tema es abordado de manera superficial, incoherente e inconsistente con el diagnóstico, objetivos y líneas de acción. Se plantea el rescate y adopción del conocimiento local para la adaptación sin mayor sustentación y marco de referencia, y se omite hacer referencia al conocimiento y saberes ancestrales, ignorando la existencia de los pueblos y comunidades indígenas de El Salvador.

Tampoco se visibilizan los abordajes o modalidades para el desarrollo de las capacidades y fortalecimiento de la investigación para la adaptación, y no se hace referencia alguna a la innovación ni a la experimentación tecnológica.

*(g) Recursos renovables de energía*

- Este aspecto se plantea sin vinculación alguna con los compromisos y obligaciones del Estado salvadoreño de desarrollar y actualizar periódicamente INGEIs y NAMAs. El cumplimiento de estas obligaciones conlleva la creación y movilización de muchas y complejas capacidades nacionales humanas e institucionales y de diversos recursos técnicos y financieros. Dichos instrumentos de políticas deben ser oficializados, divulgados y presentados ante la secretaría de la CMNUCC para su publicación internacional, y ser objeto de revisiones independientes, de un registro internacional, actualizaciones bianuales, de un MRV internacional y de evaluación y consulta internacional; todo lo cual conlleva enormes costos y esfuerzos nacionales.

*(h) Integración de la variable climática en el presupuesto:*

- Este aspecto podría ser un indicador del grado de institucionalización del tema del cambio climático en la administración pública, y no un componente del PAN. La mera institucionalización no necesariamente refleja un fortalecimiento de las capacidades nacionales para abordar el tema del cambio climático, ya que de tratarse de préstamos, esto podría generar mayor vulnerabilidad del país debido a las condiciones de pago asociadas a dichos préstamos.

*(i) Financiamiento climático:*

- Se plantea la necesidad de movilizar recursos financieros para la ejecución del PAN, sin hacer referencia alguna a los instrumentos financieros ya existentes dentro del proceso multilateral, como es el Fondo de Adaptación, el GEF y el Fondo Especial de Cambio Climático, o los mecanismos negociados en Cancún, como es el Fondo Verde del Clima; y se plantea explícitamente la necesidad de “evitar los préstamos”. Al respecto, a partir de 2009, los recursos financieros asignados y disponibles en el GEF para El Salvador<sup>13</sup>, o fueron congelados o están inmovilizados en gran medida, ya que no han sido gestionados por el MARN a pesar de las necesidades financieras para la ejecución del PAN. Al mismo tiempo, durante el primer semestre de 2012, la Asamblea Legislativa ratificó el préstamo Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático para El Salvador por un monto hasta de US \$200 millones<sup>14</sup>.

## F. Coordinación: el papel del SINAMA

37. El contenido de esta sección es prácticamente un parafraseo de lo ya estipulado por la LMA en materia del SINAMA. El MARN reconoce explícitamente que el SINAMA no funciona y que en su calidad de entidad responsable no ha asumido ni implementado las siete funciones que le asigna la LMA y su reglamento general.
38. El MARN plantea que el SINAMA deberá apoyarlo en el desarrollo de la ENMA y su plan de acción, los cuales reconoce que no ha elaborado ni implementado. En el diseño del proyecto de Estrategia Nacional de REDD-plus, el MARN está igualmente apostando a que la estructura operativa sería el SINAMA, cuya activación podría tomar meses o años, pues hasta la fecha no ha sido posible activarlo desde 1998, y estaría todavía por verse su efectividad.

---

<sup>13</sup> Ver detalles de los fondos de donación asignados a El Salvador en el marco del RAF-4 y del STAR-5 en el portal del GEF

<sup>14</sup> Préstamo BID ES-L1071