

**ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA LEGISLACIÓN E
INSTITUCIONALIDAD DEL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO
TERRITORIAL, DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN
EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)
Y LA UNIÓN EUROPEA**

JUNIO DE 2011

Venere Stefania Sanna, Consultora

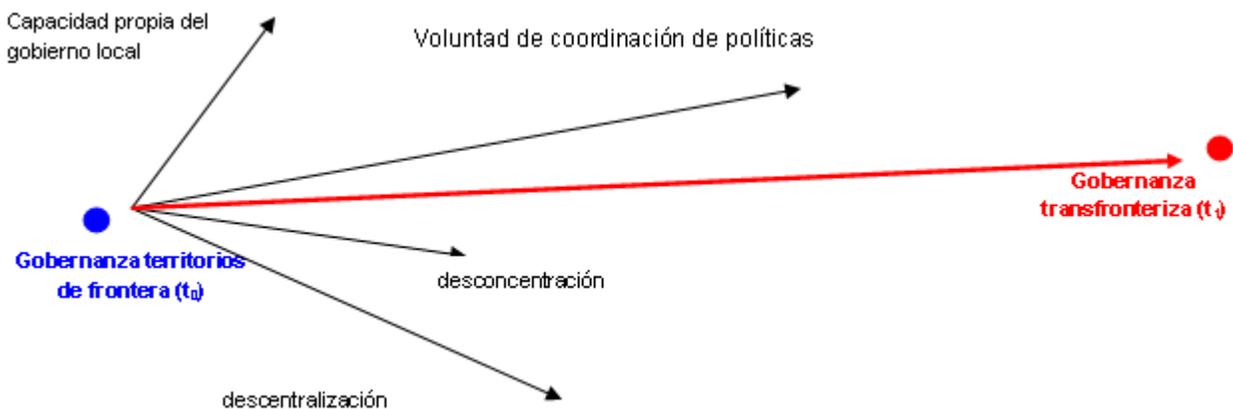
ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DEL ESTUDIO	6
2.	ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	7
2.1	Objetivos y alcances de la consultoría	7
2.2	Metodología	8
3.	EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA	10
3.1	Hacia un enfoque europeo del Ordenamiento Territorial	12
3.2	Instrumentos, actores y actuaciones de Ordenamiento Territorial en la UE.....	16
3.2.1	Marco Legal	16
3.2.2	Actores de la política territorial en Europa	19
3.2.3	Las principales iniciativas de la política territorial de la Unión Europea	28
3.3	Las desigualdades territoriales y la política de cohesión	29
3.3.1	Las políticas territoriales en los años setenta	31
3.3.2	Las políticas territoriales en los años ochenta.....	32
3.3.3	Las políticas territoriales de la Unión Europea	37
3.3.4	Objetivos y financiación de las actuales políticas territoriales	40
3.4	La evolución de la ordenación del territorio como política pública en los Estados miembros: los casos de España e Italia	45
3.4.1	Caso de estudio: España.....	47
3.4.2	Caso de estudio: Italia	52
4.	EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SICA.....	57
4.1	El SICA como plataforma regional para el Ordenamiento Territorial	58
4.2	Hacia un Ordenamiento Territorial a escala regional	67
4.3	Principales actores del Ordenamiento Territorial en la región centroamericana	70
4.4	Instrumentos de Ordenamiento Territorial en la región centroamericana	75
4.5	El estado del Ordenamiento Territorial en los países que componen el SICA y la República Dominicana	84
4.5.1	Guatemala	84
4.5.2	El Salvador.....	89
4.5.3	Honduras	93
4.5.4	Nicaragua	97
4.5.5	Costa Rica	101
4.5.6	Panamá.....	104
4.5.7	Belice	108
4.5.8	República Dominicana.....	110

5.	EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL MANCOMUNADA EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA.....	114
5.1	La cooperación transfronteriza en Europa: una breve introducción	114
5.2	Un instrumento jurídico innovador: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial	119
5.3	Los casos de estudio en Europa	121
5.3.1	Euregio	123
5.3.2	La AECT España-Portugal DUERO – DOURO.....	128
5.4	Los casos de estudio en América Latina.....	138
5.4.1	El Salvador, Guatemala y Honduras: el Plan Trifinio	142
5.4.2	Ecuador y Perú: el Plan Binacional.....	146
5.4.3	La triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay	152
5.4.4	Las Mancomunidades de la Región Trifinio: ¿un caso “Euregio ’58” en Centroamérica?	158
6.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS CENTROAMERICANO Y DE LA UNIÓN EUROPEA	161
6.1	Algunos aspectos conceptuales del análisis comparativo	161
6.1.1	El ordenamiento territorial, un concepto en construcción	161
6.1.2	La cohesión y sus diferentes acepciones.....	168
6.2	Temas centrales para una comparación en materia de Ordenamiento Territorial... 175	
6.2.1	Avances normativos en materia de Ordenamiento Territorial	177
6.2.2	Mecanismo de coordinación entre diferentes niveles territoriales: la gobernanza multinivel del ordenamiento territorial	187
6.2.3	Instrumentos, fondos y actores del ordenamiento territorial	192
6.2.4	El sistema de información territorial (regional, comunitario).....	197
6.3	Conclusiones	205
6.4	Recomendaciones	211
7.	ANEXOS	214
7.1	Guatemala	214
7.2	El Salvador.....	217
7.3	Honduras	219
7.4	Nicaragua	221
7.5	Costa Rica	223
7.6	Panamá.....	225
7.7	Belice	227
7.8	República Dominicana.....	229
8.	REFERENCIAS	231
9.	SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	239

Para el Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI) de Roma, Italia, la integración regional constituye uno de los temas prioritarios en el trabajo de conceptualización, análisis y elaboración de propuestas para los decisores políticos, económicos y sociales así como para los actores de la cooperación internacional de Europa y América latina. Nuestro instituto brinda una particular atención a la cooperación transfronteriza, por su particular relevancia política así como por su fuerte valor simbólico en el marco de los procesos regionales de integración: las áreas transfronterizas pueden efectivamente llegar a proponerse como “micro-regiones de integración”, pues es en estas áreas donde todo avance, estancamiento o retroceso en los procesos integradores se traduce de inmediato en mayor o menor facilidad de movimiento de personas y bienes, es decir en una menor o mayor visibilidad de las barreras históricas – ya sea materiales o inmateriales – que dividen los países centroamericanos.

El proyecto Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de Municipios Fronterizos del Trifinio Centroamericano, cofinanciado a través del programa URB-AL III de la Comisión Europea y coordinado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa en colaboración con las mancomunidades Copanch’orti’, Lago de Güija y Nororiente de Guatemala, Asociación de Municipios Trifinio y Asociación de Municipios Cayahuanca de El Salvador y Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa de Honduras, la Región italiana de Lombardía y la Diputación provincial de Huelva, España, es una excelente oportunidad para verificar de qué manera la integración real en territorios transfronterizos se desarrolla como fuerza resultante de la desconcentración del Estado, la descentralización de competencias, las capacidades propias de los gobiernos locales así como la voluntad de los mismos de coordinar sus políticas.



La experiencia viva del proceso de integración “desde abajo” en la Región transfronteriza del Trifinio centroamericano permite también verificar las fortalezas y criticidades de los gobiernos locales en lo que respecta los temas clave de la gobernanza de los territorios de frontera: la inclusión económica, la

cohesión social, el manejo sostenible de los recursos naturales, la vigencia de la ley, la seguridad ciudadana.

El ordenamiento territorial, en tanto “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”¹, se sitúa en el centro de las políticas públicas, jugando un papel crucial para que los objetivos de desarrollo puedan alcanzarse de manera sostenible y duradera. La cementificación desordenada del territorio y la depredación de sus recursos deprimen el desarrollo económico, ponen en peligro el equilibrio ambiental y crean condiciones de cada vez menor vivibilidad que se repercute en la calidad de vida de las comunidades, afectando con mayor violencia y devastación a las capas pobres y excluidas. Pero las cuencas hidrográficas, los relieves, los vientos, la naturaleza no conocen fronteras, y la mala administración de un territorio tiene consecuencias en todas las áreas colindantes, más aún en una región pequeña y poblada como es el istmo centroamericano. Por estas razones la decisión de los municipios que participan en el proyecto... de darle prioridad al ordenamiento territorial con una visión de amplio alcance, que ponga el ordenamiento de cada municipio en el marco de una programación del desarrollo territorial de carácter micro-regional transfronterizo, constituye un desafío que tiene que recibir todo el apoyo de los gobiernos nacionales así como de la comunidad cooperante internacional.

El estudio realizado por la Dra. Vénere Stefania Sanna, investigadora del CeSPI, permite a los decisores políticos locales y nacionales conocer de cerca instrumentos, actores y modalidades operativas del Ordenamiento Territorial en los países de la Unión Europea, ofreciéndoles a la vez claves de lectura que facilitan la comparación con los procesos en curso en Centroamérica y ayudan a que el lector elaborar autónomamente caminos a explorar para fortalecer la integración regional en este ámbito. El CeSPI tiene la ambición de que este producto – dirigido en primer lugar a los gobiernos locales y los entes rectores nacionales empeñados en las políticas de desarrollo en la región del Trifinio centroamericano - pueda despertar un interés más allá del proyecto *Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de Municipios Fronterizos del Trifinio Centroamericano*, convirtiéndose en un insumo útil para el debate y la innovación de las políticas públicas en los países del Sistema de la Integración Centroamericana.

Roma, junio 2011

Dario Conato

CeSPI

Coordinador área América Latina

¹ Carta Europea de Ordenación de Territorio, 1983.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

La consultoría para la “elaboración de un estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del Ordenamiento y Desarrollo Territorial, de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea”, es parte del proyecto ‘Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano’ cofinanciado por el programa URBAL de la Comisión Europea.

Considerando que, desde el punto de vista normativo, las acciones propuestas en el proyecto mencionado se basan en el marco jurídico-legal vigente en Guatemala, Honduras y El Salvador, la consultoría propone ampliar el análisis de la gobernanza multinivel en materia de Ordenamiento Territorial a los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Belice, Costa Rica y Panamá, y República Dominicana como Estado asociado) y a la Unión Europea, con los casos específicos de Italia y España.

A partir del análisis y comparación de modelos de gobernanza, legislación, institucionalidad e instrumentos utilizados en materia de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (ODT) de los países que conforman el SICA y de la Unión Europea (en su conjunto y tomando como casos-país a Italia y España), la consultoría tiene como propósito delinear el estado del arte del Ordenamiento y Desarrollo Territorial en estas regiones y detectar el complejo conjunto de rasgos que caracterizan sus actuaciones y políticas.

Definiendo los puntos de similitud y discrepancia entre cada uno de los marcos institucionales, jurídicos y normativos, y con la intención de identificar fortalezas, vacíos, contradicciones e inconsistencias relacionados con tema de ODT, la consultoría ha permitido elaborar un análisis útil para promover un debate regional que fortalezca las mancomunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador, y contribuya a un proceso de construcción de políticas públicas transversales en la región Trifinio.

2. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

2.1 Objetivos y alcances de la consultoría

La presente consultoría nace con el objetivo de realizar un estudio comparado de la legislación de la Unión Europea y de los países miembros del SICA sobre el tema de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El análisis de la legislación e institucionalidad existente en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en materia de Ordenamiento Territorial, permitirá contar con una base de datos de la legislación vigente y analizar la situación actual en el tema, con relación a su institucionalidad, desde una perspectiva multinivel, así como obstáculos, vacíos, aplicación, cumplimiento y resultados.

A continuación, el análisis de la legislación existente en la Unión Europea (UE) en materia de Ordenamiento Territorial, permitirá, tanto recopilar y analizar la legislación vigente y describir los instrumentos utilizados para la aplicación de la legislación (diagnóstico institucional), así como analizar los beneficios e impactos en el Ordenamiento Territorial, verificando la presencia de una específica legislación de ODT. Adicionalmente, mediante este análisis, se dará a conocer el papel de los municipios en la materia y los mecanismos de gobernanza multinivel utilizados.

Finalmente, el estudio permitirá contar con la comparación de los modelos, centroamericanos y de la Unión Europea, los instrumentos utilizados, la institucionalidad, con especial énfasis en el papel de los municipios, los mecanismos de gobernanza multinivel así como la descripción de instancias regionales (SICA y UE) existentes y experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina (con especial énfasis en Centroamérica), que tienen relación con el tema; aspectos que se consideran de especial interés para los procesos iniciados así como los que se pretenden implementar en materia de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en la región Trifinio.

Teniendo como fuentes relevantes de información estudios e informes ya realizados en el marco del proyecto, entre otros el informe de consultoría presentado en febrero de 2010 por el D.Sc. Marvin Ismael Melgar Ceballos y el Arq. Luís Manuel Maier Cáceres, “Análisis de instrumentos de planificación para la creación de una metodología trinacional de planificación estratégica Territorial, para el fortalecimiento de las mancomunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador, Centroamérica”, el “Análisis de instrumentos de planificación para la creación de una metodología trasnacional de planificación estratégica territorial para el fortalecimiento de las mancomunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador, Centroamérica” de D.Sc. Marvin Ismael Melgar Ceballos y Arq. Johana Sosa y la “Línea de Base” realizada por Dario Conato en marzo de 2010, entre los alcances de la presente consultoría tenemos los siguientes objetivos:

- I. Análisis de la legislación de la Unión Europea y países miembros del SICA (incluyendo los casos nacionales de Italia y España) en planificación del territorio: identificación de reglas, normas y procedimientos.
- II. Análisis del modelo de gobernanza de la planificación del territorio adoptado en la Unión Europea (incluyendo los dos casos nacionales de Italia y España); identificación de los

actores involucrados en los procesos decisorios y operativos en tema de planificación, y análisis de los mecanismos inter-institucionales de coordinación.

- III. Análisis de la legislación y modelos de gobernanza en tema de planificación territorial en los países miembros del SICA e identificación de los actores involucrados en los procesos decisorios y operativos en tema de planificación, y análisis de los mecanismos inter-institucionales de coordinación.
- IV. Análisis de ejemplos positivos y negativos de implementación de la legislación, políticas y planes de Ordenamiento Territorial en la Unión Europea (incluyendo los dos casos nacionales de Italia y España).
- V. Identificación de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina, con énfasis en Centroamérica, producto de la implementación de las políticas nacionales existentes.

2.2 Metodología

La recolección de información primaria y secundaria para el desarrollo del estudio ha sido realizada mediante:

1. investigación bibliográfica;
2. análisis del conjunto de informaciones disponibles de fuentes nacionales, departamentales y municipales, por cada país SICA;
3. análisis del conjunto de informaciones disponibles de fuentes institucionales de la Unión Europea;
4. análisis de informaciones y documentos de síntesis de fuentes académicas o producidos por Institutos de Investigación especializados en tema de Ordenamiento Territorial;
5. entrevistas y reuniones de trabajo.

En la fase de consolidación de los términos de referencia para el desarrollo de la consultoría, se han identificado y desarrollado cinco fases principales de actividades:

Fase No. 1: Revisión de la documentación y estudio preliminar

- Entrega de la propuesta de Plan de Trabajo véase TDR).
- Primera fase de estudio bibliográfico y revisión de la información disponible.
- Recopilación de información primaria.
- Identificación de actores claves a ser entrevistados durante las visitas de campo en Centro América.
- Preparación de una propuesta de calendario provisional de actividades a desarrollar durante las visitas de campo en Centro América (véase Plan de Trabajo).

Fase No. 2: Estudio intermedio

- Segunda fase de recolección de información primaria.
- Recopilación de información secundaria.
- Consolidación de la información disponible para el análisis de la legislación e institucionalidad existentes en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y Unión Europea en materia de Ordenamiento Territorial.
- Validación de la propuesta de calendario provisional de actividades a desarrollar durante las visitas de campo en Centro América con la MTFRL.
- Formulación de metodología y técnicas para la recopilación de informaciones durante las visitas de campo (cuestionarios, grupos focales, etc.)

Fase No. 3: Visitas de campo: recolección de información, organización de entrevistas y grupos focales

- Según calendario de actividades concordado con el Especialista en Políticas Públicas y el equipo técnico de la MTFRL

Fase No. 4: Análisis de información, valoración de los resultados y redacción del informe intermedio

- Análisis y consolidación de la información recopilada durante las visitas de campo.
- Redacción del borrador de informe intermedio.

Fase No. 5: Análisis comparativo de los modelos institucionales, Centroamericanos y de la Unión Europea en tema de OT. Redacción informe final.

- Recepción de comentarios y observaciones, sobre el informe intermedio, de parte del Especialista en Políticas Públicas y por la Mesa Trinacional de Gerentes (véase TDR).
- Análisis comparativo de los modelos institucionales, Centroamericanos y de la Unión Europea.
- Identificación y análisis de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina, con énfasis en Centroamérica, producto de la implementación de las políticas nacionales existentes.
- Elaboración de conclusiones a partir del análisis realizado.
- Redacción de la versión definitiva del informe.

3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En el marco de la experiencia internacional reciente, Europa ha experimentado una considerable transformación e integración de sus sistemas nacionales y ha visto cómo se multiplicaban experiencias regionales (o sub-nacionales), nacionales y comunitarias² en materia de política territorial³.

En particular, la Unión Europea⁴ cada vez más consciente del papel que el ‘territorio’⁵ desempeña en la producción de los procesos de desarrollo (en su más amplia acepción) y de su capacidad de influir en los efectos de las decisiones políticas generales y sectoriales, ha incrementado

² En el presente estudio, a nivel de Europa el término “Comunitario” - que es comparable al uso que se hace en Centroamérica del término “Regional” - se utiliza con especial referencia a las acciones conducidas a nivel de Comunidad Económica Europea y sucesivamente de Unión Europea. En efecto, la Unión Europea se funda sobre la experiencia de una Comunidad Económica, de aquí el uso del término Comunitario. Siempre con relación al contexto europeo, el utilizo del término ‘Región/Regional’ se refiere a los niveles sub-nacionales existentes en los países europeos.

³ Sobre el tema véase, entre otros: (i) Bonaverio P., Dansero E., Vanolo A. (2006), *Geografie dell’Unione Europea: temi problemi e politiche nella costruzione dello spazio comunitario*, UTET Università, Novara; (ii) Cuadrado Roura J.R. (2001), ‘Regional convergence in the European Union: From hypothesis to the actual trends’, en *Annals of Regional Science*, n. 35, pp. 333-356; (iii) Ezcurra B. (2004), ‘Disparidades espaciales en la Unión Europea: aspectos nacionales y sectoriales’, en *Investigaciones Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional*, Alcalá de Henares, n. 4 pp. 75-98; (iv) Leonardi R. (1998), *Coesione, convergenza e integrazione nell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna; (v) Rodríguez-Pose A. (2004), ‘Integración económica y desequilibrios territoriales en la Unión Europea’, en *Eure*, vol. 29, n. 89, pp. 63-80; (vi) Mauro G., Rodríguez-Pose A. (2007), *Squilibri regionali e crescita economica nell’Unione Europea*, Franco Angeli, Milano; (vii) Viesti G., Prota F. (2003), ‘Le prospettive della politica di coesione comunitaria in un’Europa allargata’, CESPRI, Working Paper n. 137; (viii) Viesti G., Prota F. (2008), *Le nuove politiche regionali dell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

⁴ La Unión Europea es una Comunidad Política de Derecho (entonces Asociación Económica y Política) compuesta por 27 países europeos - se fundó sobre tres Comunidades Europeas preexistentes desde los años ‘50 (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero - CECA, la Comunidad Europea de la Energía Atómica – Euratom y la Comunidad Económica Europea CEE) y se constituye con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993. Esencialmente, la Unión se constituyó para fomentar la cooperación económica entre Estados miembros y durante años se convirtió en un mercado único con una moneda común (EURO) donde personas, bienes, servicios y capitales circulan libremente entre Estados miembros. Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo socio-económico hasta políticas medioambientales, de infraestructuras, de fomento del empleo, cooperación territorial, etc. (véase: www.europa.eu/about-eu/basic-information/index_es.htm)

⁵ El territorio, según Raffestin (1983), es el “producto que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujos”. El territorio se apoya en los espacios, pero no son términos equivalentes. El territorio es generado a partir de los espacios y es el resultado de la acción de los distintos agentes, desde el Estado al individuo, pasando por organizaciones pequeñas o grandes. En la apropiación y transformación del espacio, los distintos agentes territorializan y producen el territorio. El término territorio hace también referencia a la noción de límites. Esta noción explica la relación que mantienen un grupo con una porción del espacio. La acción de este grupo genera inmediatamente la delimitación, como ocurre en los Estados donde las fronteras son las que determinan el área territorial de estos (Pandero Moya, 2001). Sobre los conceptos de territorio, región y regionalización véase, entre otros: (i) Badie B. (1995), *La fin des territoires*, ed Fayard.; (ii) Brunet, R. (1984), *La regionalizzazione: essenza o gestione dello spazio?*, en “Regione e regionalizzazione”. (A. Turco). Milano: Franco Angeli. (iii) Lefebvre H. (1974), *La production de l’espace*, ed Anthropos; (iv) Raffestin C. (1986), *Écogénèse territoriale et territorialité*, en: *Espaces, jeux et enjeux*, F.Auriac y R. Brunet (dir), Fayard. -Roncayolo M. (1990), *La ville et ses territoires*, Gallimard, Folio essais; (v) Vallega, A. (1983), *Regione e territorio*, Mursia, Milano. Por una síntesis se sugiere, por ejemplo (vi) Massiris (2000), citado en bibliografía.

sustancialmente su protagonismo en tema de ordenamiento territorial en el panorama económico e institucional.

Sin embargo, a la hora de analizar la gobernanza⁶ de la ordenación del territorio en la Unión Europea, el marco de referencia parece especialmente complejo. La peculiaridad de la materia surge del hecho de que, si bien desde el punto de vista institucional la Unión Europea no tiene competencias y organismos específicos en materia de ordenación y planificación territorial, en la práctica, al crecer la preocupación por un desarrollo sostenible, cohesivo y equitativo del territorio comunitario, la Unión Europea, persiguiendo sus finalidades estatutarias, ha incrementado sus modalidades de intervención (a menudo informales) en la materia.

En efecto, en las últimas décadas la creciente sensibilización por temas territoriales es un fenómeno que ha afectado los diferentes niveles políticos de la Unión, y también - según diferentes modalidades y procesos - los diferentes foros nacionales (de los Estados miembros) y supranacionales (como el Consejo de Europa).

Desde la segunda mitad de los años ochenta, y con más claridad aún desde el comienzo de los noventa, debido a una combinación de nuevos impulsos que se han producido en los diferentes niveles de gobierno - desde abajo, a nivel de regiones europeas y desde arriba, a nivel supranacional - la ordenación del territorio “renace” como política pública.

Desde entonces, el ‘territorio’ se ha convertido en una “nueva dimensión de la política europea”, y con ello, la Estrategia Territorial Europea se ha convertido también en el “instrumento central en la búsqueda de mayor coherencia territorial de las políticas comunitarias”⁷ (políticas de competencia, redes transeuropeas de transportes, distribución de recursos financieros, política agraria común, política de medio ambiente, política de investigación y desarrollo tecnológico, etc.).

Finalmente, a fin de perseguir sus finalidades institucionales, durante los últimos quince años la Unión Europea, a través de reuniones informales de los ministros nacionales responsables de la ordenación del territorio, se ha prodigado en producir documentos, reflexiones, estudios e informes en dicha materia. Asimismo, como se tratará de forma analítica en las próximas páginas, otras instancias locales, sub-nacionales, nacionales y supranacionales han jugado un papel clave en el tema. A partir de la emanación en 1983 de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Conferencia Europea de Ministros Responsables y Ordenación del Territorio - CEMAT), todos los instrumentos y las reflexiones surgidas, han servido de apoyo a la red europea de investigación para delinear una nueva agenda para el futuro y en muchos casos, se han convertido en herramientas concretas y concertadas sobre las cuales se ha definido el actual marco de políticas territoriales de la Unión Europea.

⁶ El Banco Mundial define la gobernanza como “la manera en que se ejerce el poder en relación con la gestión de los recursos sociales y económicos de un país para el desarrollo” (World Bank, 1992). Cabe mencionar que la diferencia entre los dos conceptos de gobernanza y gobierno es que “gobernanza se refiere al acto (la acción) de gobernar mientras que el gobierno es, por lo contrario, un instrumento de la gobernanza” (Noferini, 2010).

⁷ Comisión Europea (1999), ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio UE, Potsdam.

3.1 Hacia un enfoque europeo del Ordenamiento Territorial

Aunque la ordenación del territorio no sea competencia de la Unión Europea, el artículo 158 de las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁸, en el apartado dedicado a la ‘Cohesión Económica y Social’, revalida como propósito de la Comunidad el de “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

Éste es el origen de la poderosa política comunitaria basada en los Fondos Estructurales y de Cohesión, cuya actuación ha producido a lo largo del tiempo significativos impactos a nivel de desarrollo económico y social de las regiones europeas⁹.

En efecto, al tener en cuenta los objetivos establecidos en el tratado, la Comunidad apoya a los países a través de los fondos con finalidad estructural (que a la fecha son: Fondo Europeo de Desarrollo Regional - FEDER, Fondo Social Europeo - FSE, Fondo de Cohesión)¹⁰, y mediante las actuaciones del Banco Europeo de Inversiones¹¹ y de otros instrumentos financieros existentes (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural – FEADER y Fondo Europeo de Pesca – FEP)¹². Ha de añadirse también otra serie de instrumentos financieros e iniciativas con enfoque territorial o geográfico específico y que tienen especial incidencia en la ordenación del territorio, como son

⁸ Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea del 29 de diciembre de 2006.

⁹ Como reseña sintética se sugiere, entre otros: (i) Armstrong H.W. (1995), ‘Convergence among regions of the European Union. 1950-1990’, en Paper in Regional Science, n. 74; (ii) Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1991), ‘Convergence Across States and Regions’, en Brookings Papers on Economic Activity, vol. 2, pp. 107-182; (iii) De la Fuente A., Domenéch R. (1999), ‘The redistributive effects of the EU budget: an analysis and some reflections on the Agenda 2000 negotiations’, CERP Discussion Paper, n. 2113; (iv) López-Bazo E., Vayá E., Mora A.J., Suriñac J. (1999), ‘Regional economic dynamics and convergence in the European Union’, en Annals of Regional Science, n. 33, pp. 257-370; (v) Rodríguez-Pose A., Fratesi U. (2007), *Tra sviluppo e politiche sociali: l’impatto dei fondi strutturali europei nelle regioni Obiettivo 1*, en Mauro G., Rodríguez-Pose A. (2007), *Squilibri regionali e crescita economica nell’Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, pp. 101-126.

¹⁰ A estos se suman otros programas e instrumentos. Desde enero de 2007, el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP) sustituye a varios programas e instrumentos financieros de la Unión Europea para los países candidatos o candidatos potenciales a la adhesión a la UE: PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS y el Instrumento financiero para Turquía (www.ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_es.htm).

¹¹ Por el periodo 2007-2013, en el marco del programa de cohesión económica existen cuatro iniciativas específicas: (i) JASPERS: Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions; (ii) JEREMIE: Joint European Resources for Micro to medium Enterprises; (iii) JESSICA: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas; (iv) JASMINE: Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe (www.ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/index_en.htm)

¹² En el periodo de programación económica 2007-2013, a los fondos con finalidad estructural se suman (i) el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural – FEADER (que sustituye e integra el ex programa Leader+ y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola - FEOGA) y (ii) el Fondo Europeo de Pesca – FEP (que sustituye el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca – IFOP. “El FEADAER y el FEP tienen sus propios fundamentos jurídicos y no forman parte de la política de cohesión” (Comunidades Europeas 2007, La política de cohesión 2007-2013. Comentarios y textos oficiales, p.13).

la iniciativa Agrupación Europea de Cooperación Territorial - AECT¹³ y el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea – FSUE¹⁴, entre otros.

Cada tres años, la Comisión Europea¹⁵ presenta un informe al Parlamento Europeo¹⁶, al Consejo¹⁷, al Comité Económico y Social¹⁸, y al Comité de las Regiones¹⁹, sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social, y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el Tratado han contribuido a ellos.

La evolución en materia de ordenamiento territorial se dirige, tal como se afirma en la Constitución Europea – todavía sin aprobar - al establecimiento de una política compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros sobre cohesión económica, social y territorial.

A pesar de la inexistencia de competencias y de organismos específicos en materia de ordenación del territorio y planificación territorial, la Unión Europea está prestando una atención creciente al territorio y su desarrollo. En efecto, los Estados miembros de la UE y la misma Comisión Europea han venido tomando conciencia de la importancia de la dimensión espacial en las políticas comunitarias y nacionales; prueba de esto es el número de iniciativas que han sido emprendidas durante estos años²⁰.

Las primeras propuestas referentes al desarrollo espacial remontan a la década de los sesenta, con el Plan Europeo de Ordenación Territorial, elaborado por el Parlamento Europeo²¹. Además, los documentos “Europa 2000” y “Europa 2000+” de la Comisión Europea dieron un impulso a la instauración de una política concertada.

Desde finales de los años setenta se desarrolla un fuerte debate sobre el tema, el que culmina en la publicación de la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1983. En este contexto, el Consejo de Europa (CdE)²² - que no es parte de la Unión Europea sino que constituye una

¹³ La AECT tiene como finalidad facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_es.htm).

¹⁴ El FSUE se creó para responder a catástrofes naturales y manifestar la solidaridad europea a las regiones sinistradas (www.ec.europa.eu/regional_policy/funds/solidar/solid_es.htm).

¹⁵ La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE. Propone la legislación, vela por su cumplimiento y representa y defiende los intereses de Europa en su conjunto.

¹⁶ El Parlamento Europeo es la institución constitucional que en la Unión Europea representa directamente a los ciudadanos de la Unión. Es elegido cada cinco años mediante sufragio universal, directo y secreto por los ciudadanos europeos en las elecciones europeas.

¹⁷ El Consejo de la Unión Europea es la Institución de la Unión en la que se encuentran representados los gobiernos nacionales de los 27 Estados miembros a través de sus ministros, y a la que corresponde, junto con el Parlamento Europeo, las funciones legislativa y presupuestaria.

¹⁸ El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano auxiliar de la Unión Europea, creado por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957 con el fin de representar los intereses de los distintos grupos económicos y sociales de Europa.

¹⁹ El Comité de las Regiones (CDR) - creado por el Tratado de Maastricht (1992) - es la asamblea consultiva de las asociaciones políticas sociales de la UE. Es un organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades locales de la misma. Es consultado por el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea en asuntos referentes a la educación, juventud, cultura, salud pública, etc.

²⁰ Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/themes/spatial_es.htm.

²¹ Fuente: www.europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_es.htm

²² Creado el 5 de mayo de 1949, el Consejo de Europa tiene por objetivo favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de otros textos de referencia sobre la protección del individuo. El Consejo de Europa tiene una dimensión paneuropea. Está compuesto por 47 países miembros, un país candidato y cinco Estados observadores. El Consejo de Europa no es parte de la

organización política intergubernamental establecida en 1949 y compuesta por 47 Estados democráticos europeos - ha jugado un papel muy importante promoviendo la cooperación de los estados de Europa y la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente.

El Consejo informal de los Ministros responsables de la planificación espacial y de la política territorial (denominada 'Política Regional') de Lieja de 1993 fue el punto de partida para la elaboración de la Perspectiva europea de ordenación territorial propiamente dicha (PEOT) y en 1997 la Comisión Europea publica un 'Compendio de los sistemas y las políticas de ordenación del territorio de la Unión Europea'²³.

Desde entonces, las presidencias sucesivas, asistidas por el Comité de ordenación territorial compuesto por representantes de la Comisión y funcionarios nacionales, elaboraron varios proyectos. Este proceso culmina en 1999, cuando en el Consejo informal de los Ministros responsables de la política territorial y ordenación del territorio, en el marco de la Estrategia Territorial Europea (ETE) se adopta el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (EDEC)²⁴ y de sus doce acciones de puesta en marcha en 1999²⁵.

El EDEC tiene el rol de formular directrices políticas para todos los Estados miembros, regiones y autoridades locales - así como para la Comisión., Este esquema fija tres grandes objetivos: (i) "un desarrollo urbano policéntrico y una nueva relación entre las zonas urbanas y las rurales, (ii) la igualdad de acceso de todas las regiones europeas a la infraestructura y al saber, y (iii) la gestión prudente del patrimonio natural y cultural" (Comisión Europea 2001, p. 29).

Paralelamente al desarrollo del EDEC, en 1998 la Comisión lanza un programa de estudios sobre la planificación territorial a nivel europeo (SPESP), en estrecha colaboración con los entonces 15 Estados miembros. Este programa sienta la base de un entendimiento común sobre el análisis territorial, cuestión que hasta entonces se había dejado en gran medida de lado en la Unión (Comisión Europea 2001, p. 35).

Finalmente, el segundo informe sobre la cohesión económica y social (Comisión Europea, 2001), aborda por primera vez el tema de la cohesión territorial, eje estratégico 'hacia un desarrollo más equilibrado' del territorio europeo, donde se establece que "el objetivo del reforzamiento de la cohesión especificado en el Artículo 158 del Tratado está destinado principalmente a lograr un desarrollo armónico de la Unión en su conjunto. Esta fue, de hecho, la razón por la que en 1999 el Consejo informal de Ministros responsables de la planificación espacial y de la política territorial formuló en Potsdam el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (EDEC)" (Comisión Europea 2001, p. 35).

Las razones que hacen conveniente formular a nivel comunitario una visión global y compartida de las estructuras y tendencias de desarrollo del territorio y que de hecho llevaron a la elaboración de un esquema para la ordenación del territorio europeo - como sintetizado por

Unión europea; no hay que confundirlo en particular con el Consejo Europeo, reunión regular de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea cuyo fin es planificar la política comunitaria. Tiene su sede permanente en Estrasburgo (Francia) y representa a 47 democracias pluralistas europeas (www.coe.int/).

²³ Según el Compendio de los Sistemas de Ordenación Territorial Europeos (1997), el ordenamiento territorial "comprende también medidas para coordinar los impactos territoriales de las políticas sectoriales, para alcanzar una distribución más uniforme del desarrollo económico de las regiones, y para regular la conversión de la tierra y los usos de la propiedad".

²⁴ Consejo de Potsdam, mayo de 1999.

²⁵ Consejo de Tampere, octubre de 1999.

Hildenbrand Scheid en su manual para Política de Ordenación del Territorio en Europa (1996, p. 44) -, son varias:

- ~ La necesidad de garantizar y mejorar la coherencia territorial de las políticas comunitarias con incidencia en la ordenación del territorio que están relacionadas sobre todo con: los Fondos Estructurales, iniciativas comunitarias que soportan el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte, comunicación y energía, políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente y, finalmente, con la histórica política desarrollada para atenuar las disparidades territoriales de desarrollo económico y social intra y interregionales.
- ~ La existencia de cuestiones y problemas territoriales que, por su naturaleza, tienen un carácter transnacional y transfronterizo. Desde luego, para elaborar estrategias de planificación y gestión transfronteriza se exige una eficiente cooperación en los diferentes niveles de la gobernanza europea: comunitario, nacional, sub-nacional y local.
- ~ La necesidad de maximizar la competitividad en un sistema económico cada vez más complejo. Los riesgos de un incremento de las disparidades de desarrollo económico y social ya existentes entre zonas centrales y periféricas de la Unión, parecen agravarse más aún por diferentes factores: (i) la creciente internacionalización de las actividades económicas, también por las ampliaciones y el dinamismo de las fronteras de la Unión, (ii) los avances debidos a la globalización de mercados, productos y medios de comunicación y (iii) la cada vez mayor conectividad de los territorios debida a la implantación de las redes europeas de transporte (la que determina la disminución de costos de localización para las actividades productivas, polarización productiva hacia áreas dinámicas de la UE, etc.).
- ~ La necesidad de reducir el paro y mejorar la competitividad de la red de ciudades y regiones europeas a través de eficaces actuaciones de política de ordenación del territorio.
- ~ Las nuevas pautas debidas al dinamismo de las fronteras europeas, el cual aumenta con las ampliaciones de la UE hacia el Este (y en un futuro hacia el Sur), sobre todo en relación con los cambios políticos, demográficos, económicos y estructurales impuestos por dichos procesos.

Desde entonces, a fin de promover el enfoque del Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario entre administraciones públicas, representantes locales y sub-nacionales (y también ciudadanos y empresas), la Comisión (en colaboración con los Estados miembros) soporta²⁶:

- ~ los trabajos del ESPON (Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo), iniciativa que se inscribe en el marco de los fondos INTERREG III²⁷ y cuyos objetivos son desarrollar la visión europea en lo que respecta a la ordenación del territorio, propiciar las herramientas para la puesta en marcha del EDEC, facilitar la coordinación entre los

²⁶ INTERREG es la iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en favor de la cooperación entre regiones de la Unión Europea. Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/themes/spatial_es.htm

²⁷ INTERREG III es la iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor de la cooperación entre regiones (cooperación transfronteriza, transnacional e interregional) de la Unión Europea durante el período 2000-2006, así como el desarrollo equilibrado del territorio. www.ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/index_es.htm

diferentes niveles de decisión territorial y servir de vínculo entre los responsables políticos, las administraciones y los científicos.

- ~ la difusión de estudios de carácter territorial.
- ~ la publicación de documentos de trabajo.

3.2 Instrumentos, actores y actuaciones de Ordenamiento Territorial en la UE

3.2.1 Marco Legal

Como se ha expuesto en la sección anterior, con respecto al marco legal europeo del ordenamiento territorial la Unión Europea no tiene competencias directas. Sin embargo, diferentes acciones e iniciativas, también de carácter normativo, han sido desarrolladas a fin de garantizar y mejorar la coherencia territorial de las políticas comunitarias con incidencia en la ordenación del territorio, las cuales son, sobre todo, los Fondos Estructurales y la política territorial - denominada 'política regional europea' - desarrollada desde la segunda mitad de la década del setenta.

Además, con el fin de conseguir los objetivos de la cohesión económica, social y territorial, se han establecido a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 (adoptada en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, CEMAT - instituida en el Consejo de Europa), una serie de criterios-guía para las políticas de incidencia territorial – políticas sectoriales u otras políticas que operan con un enfoque horizontal-plurisectorial (política de medio ambiente, planeamiento urbanístico, planificación económica, etc., véase Hildenbrand Scheid 1996, p. 33).

El Cuadro 1, ofrece una síntesis de los principales instrumentos jurídicos desarrollados en Europa a lo largo del tiempo, a los diferentes niveles institucionales y por parte de diferentes instancias y actores. (Por razones de espacio no será posible analizar detalladamente el contenido de cada Carta, Convenio y Resolución adoptados.).

En esa época, desempeñando sus actividades institucionales, la Comunidad sólo requería que cada Estado miembro tuviera en cuenta la dimensión supranacional (europea) del ordenamiento en la elaboración de sus planes, estrategias y políticas de ordenación del territorio a nivel nacional y sub-nacional. Condiciones que cambiarán - como se analizará en el curso del estudio - con la creación de la Unión Europea y el establecimiento de los instrumentos financieros de política territorial y de cohesión²⁸.

A los instrumentos legales listados en el Cuadro 1, se les añade una serie de estudios, compendios e iniciativas que tienen una relación directa con el tema de ordenamiento territorial y que, adicionalmente, ofrecen una dimensión de la atención, cada vez mayor, a dichos asuntos a nivel europeo.

²⁸ La terminología oficial de la Unión Europea habla de 'política regional' al referirse a las acciones dirigidas a aplanar las diferencias en las diferentes áreas de la Unión. En este documento optamos por usar el término de 'política territorial' para evitar ambigüedades.

Cuadro 1. Principales instrumentos legales, con especial relevancia en tema de Ordenamiento Territorial, en el espacio de los países europeos

1954	Convenio sobre la Cultura Europea (Paris, Francia)
1969	Convenio sobre la Conservación del Patrimonio Arqueológico (Londres, Reino Unido)
1972	Carta Europea del Suelo, Consejo de Europa
1979	Convenio relativo a la conservación de la Vida Silvestre y del Hábitat Natural en Europa (Berna, Suiza)
1980	Convenio sobre Cooperación Territorial Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales (Madrid, España) y sucesivos protocolos
1981	Carta de Florencia sobre la Protección de Parques y Jardines Históricos (Icomos-Ifla)
1983	Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, España) y sus protocolos
1985	Convención sobre la conservación del patrimonio arquitectónico europeo (Granada, España)
1985	Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, Francia)
1991	Convenio para la Protección de los Alpes (Salzburg, Austria)
1991	Resolución ‘Política de ordenación y uso del territorio de la Comunidad Europea en el interés de un desarrollo equilibrado y cuidados con el medio ambiente’ (Parlamento Europeo, Estrasburgo, II Conferencia común Parlamento Europea y Regiones de la Comunidad)
1992	Convenio sobre la Conservación del Patrimonio Arqueológico (revisión de Convenio de 1969) (Valletta, Malta)
1992	Resolución ‘Una política comunitaria de ordenación y gestión del territorio que garantice un desarrollo armónico y compatible con el medio ambiente’ (Parlamento Europeo, KA3-0253/92)
1992	Tratado de Maastricht de la Unión Europea (TUE, entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993), establece una serie de títulos competenciales estrechamente relacionados con el desarrollo territorio a nivel europeo
1995	Primer Protocolo Adicional Convenio sobre Cooperación Territorial Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales (Madrid, España)
1997	Borrador de Carta Europea de Autonomía Regional
1997	Tratado de Ámsterdam (modificó el texto y la numeración de los Tratados UE y CE, estableciendo la versión consolidada de ambos)
1998	Una Agenda 21 para la región Báltica (Nyborg, Dinamarca)
1998	Segundo Protocolo Adicional Convenio sobre Cooperación Territorial Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales (Madrid, España)
1999	Estrategia Territorial Europea – ETE (Potsdam, Alemania)
2000	Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, CEMAT (Hanover), integrados en las ‘Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados Miembros’ de 2002
2000	Declaración de Florencia. Convenio Europeo del Paisaje
2000	Estrategia de Lisboa
2001	Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible
2000	Convenio Europeo del Paisaje, declaración de Florencia (Florencia, Italia)
2003	Declaración de Ljubljana sobre la Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible (CEMAT, Ljubljana, Eslovenia)
2004	Acuerdo de Róterdam: Agenda 2007 (Róterdam, Países Bajos)
2006	Declaración de Lisboa sobre redes para el desarrollo sostenible y relativas Resoluciones (CEMAT, Lisboa, Portugal)
2007	Convenio Marco sobre el Valor del Patrimonio Cultural por la Sociedad (Faro, Portugal)
2010	Declaración sobre “Desafíos del Futuro: El Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo en un mundo cambiante” (CEMAT, Federación Rusa)

Fuente: elaboración de la autora

Aunque la Unión Europea no tiene competencias y organismos específicos en materia de ordenación y planificación territorial, es evidente que el cuerpo normativo que se ha venido estableciendo con el paso de los años (Cuadro 1) y la suma de las demás iniciativas implementadas por la Unión Europea (Cuadro 2), ha permitido estructurar un ‘sistema de atención’ a los asuntos territoriales relativamente complejo.

Cuadro 2: Principales iniciativas de la Unión Europea en materia de Ordenamiento Territorial

1990	Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, Comisión Europea
1991	Europa 2000. Perspectiva para la futura ordenación del territorio de la Comunidad, Comisión Europea
1992	Libro Verde sobre los impactos del transporte, Comisión Europea
1994	Europa 2001+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo. Comisión Europea, Consejo informal de Ministro responsables de la ordenación del territorio - Leipzig (Alemania)
1997	Compendio de los sistemas y las políticas de ordenación del territorio de la Unión Europea, Comisión Europea
1999	Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (EDEC) o Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (elaborado en seno al Comité Informal de Desarrollo Territorial - CDT no tiene carácter vinculante para los Estados miembros)
1999	La Estrategia Territorial Europea (ETE), dio lugar a una serie de iniciativas importantes: Programas de cooperación transfronteriza - INTERREG; creación del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo -ESPON
2001	Programa ESPON 2000-2006
2005	Directrices Estratégicas Comunitarias 2007-2013
2007	Agenda Territorial (adoptada en Leipzig) ²⁹ + Arranque ESPON 2007-2013
2008	Libro Verde sobre la Cohesión Territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte
2010	“Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, (Consejo Europeo)

Fuente: elaboración de la autora

Dicho sistema será objeto de examen en los párrafos siguientes según una estructura de análisis que prevé una subdivisión en elementos claves, los que son: (i) actores/instancias que desarrollan actividades consideradas relevantes en la materia a escala europea, (ii) iniciativas/actividades recientes más notables en ordenamiento territorial - que sin duda son posteriores a la firma del Tratado de la Unión Europea de 1992- y (iii) instrumentos de política territorial.

Finalmente, en ausencia de una normativa propia para el ordenamiento territorial entre las actuaciones propias de la Comisión Europea, se puede identificar en la política territorial (que se tratará en una sección aparte) la mayor intervención en este ámbito. Ésta, en efecto, representa una política de desarrollo territorial llevada a cabo mediante la distribución de recursos (no sólo financieros), cuya finalidad es solucionar los diferentes desequilibrios territoriales, económicos y sociales existentes en la Unión Europea.

²⁹ Fuente: www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx

3.2.2 Actores de la política territorial en Europa

Respecto a los aspectos institucionales, en Europa existen varias instancias directamente involucradas en la ordenación del territorio, siendo las principales:

1. Las Reuniones informales de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio (CEMAT), adscritas a las actividades del Consejo de Europea.
2. Las organizaciones interregionales europeas:
 - (i) Asamblea de las Regiones de Europa (ARE);
 - (ii) Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE, CCRE);
 - (iii) Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM);
 - (iv) Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

Además, aunque no se trate de un órgano explícitamente dedicado a la ordenación del territorio, el Comité de las Regiones ejerce algunas competencias que afectan de manera especial a la materia. De hecho, el Comité de las Regiones representa a las autoridades regionales y locales, es un organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades sub-nacionales y locales de Europa y debe ser consultado antes de tomarse decisiones de la UE sobre asuntos que conciernen al gobierno sub-nacional y local tales como la política territorial, el medio ambiente, la educación y el transporte.

El papel del Consejo de Europea (CdE)

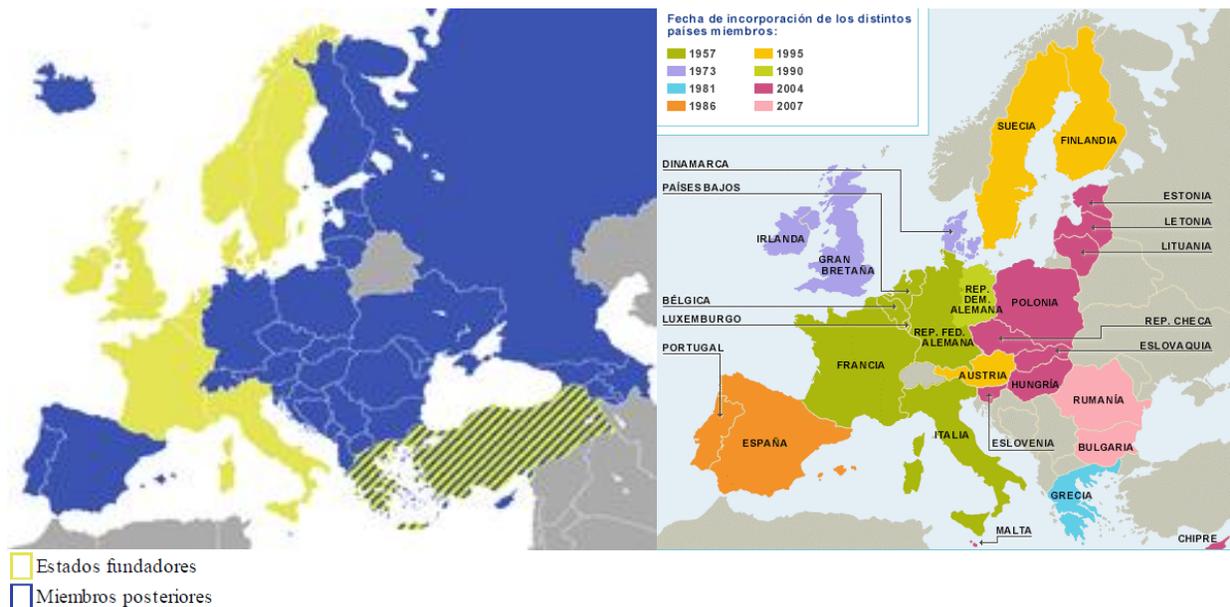
El Consejo de Europa (CdE), que no es parte de la Unión Europea, constituye una organización política intergubernamental establecida en Londres en 1949 y compuesta por 47 Estados democráticos europeos. Éste, no debe ser confundido con el Consejo de la Unión Europea que constituye la reunión regular de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea, cuyo fin es planificar la política comunitaria, y que junto con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo es responsable de la formulación de las políticas comunitarias.

El Consejo de Europa - que tiene por objetivo favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común sustentado sobre los valores de la democracia, de los derechos humanos y del Estado de Derecho - desde su creación ha desarrollado una gran cantidad de actividades a favor de la ordenación del territorio en Europa.

Según el Consejo de Europa, el concepto de planificación regional/territorial representa “la expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política de responsabilidad pública a desarrollar con un enfoque interdisciplinar e integrado y dirigida tanto al desarrollo regional equilibrado como a la organización física del territorio de acuerdo a una estrategia de conjunto”³⁰.

³⁰ www.coe.int/CEMAT

Fig. 1 - Países miembros del Consejo de Europa (CdE) (izquierda) y de la Unión Europea (derecha)



Grecia y Turquía ingresaron en el CdE pocos meses después de la fundación del mismo.

Fuente: www.coe.int/CEMAT

Las actividades del Consejo de Europa relativas a la planificación territorial empezaron formalmente en 1970 con la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). Sin embargo el tema de la planificación territorial ya se había convertido en un tema central en las experiencias de cooperación transfronteriza desarrolladas en Europa Central desde la segunda mitad de los años cincuenta (como se profundizará en el Capítulo dedicado a las experiencias de cooperación transfronteriza europeas), a las cuales el Consejo de Europa prestó especial atención desde principio. Desde entonces, una serie de textos de referencia han sido elaborados para guiar las políticas territoriales implementadas a nivel europeo y, por esta razón, la CEMAT se ha consolidado como el foro de encuentro y discusión sobre el desarrollo territorial del continente europeo.

En el desempeño de sus actividades el CEMAT es asistida por el Comité informal de Desarrollo Territorial (CDT) y la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo (Hildenbrand Scheid, 1996). El primero es un órgano de consulta mutua, propuesto por el documento “Europa 2000” elaborado por los Ministros responsables de la ordenación del territorio en 1991. Este organismo consultivo está adscrito a la Comisión Europea y tiene la función de asesorar, desde el punto de vista de los Estados miembros de la UE, a la Comisión en todos los asuntos relacionados con la ordenación del territorio. El Comité de Desarrollo Territorial, conforme a lo decidido durante varias reuniones del CEMAT, ha sido encargado de elaborar diferentes estudios y la Estrategia de Desarrollo Territorial de la Unión. La función de Secretaría del Comité corresponde a la Comisión Europea, a la vez que los Estados miembros se turnan en la función de presidencia.

Las conferencias CEMAT se celebran cada tres años y son preparadas por un comité de altos funcionarios. Además, cada año se organizan uno o dos seminarios temáticos. A la fecha, el

CEMAT reúne a los representantes de 47 países miembros del Consejo de Europa que colaboran para conseguir un objetivo común: el desarrollo sostenible del continente europeo. Las últimas reuniones de la CEMAT se celebraron en octubre de 2006 en Lisboa, en junio de 2008 en San Petersburgo y en julio de 2010 en Moscú.

Entre los principales documentos adoptados en el seno de la CEMAT, son destacables los siguientes:

- (i) La Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la conferencia de Torremolinos en 1983.
- (ii) Los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, adoptados en Hannover en 2000 e integrados en las ‘Recomendaciones del Comité de los Estados Miembros sobre los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo’ (de 2002)³¹.
- (iii) La Declaración de Florencia de 2000, El Convenio Europeo del Paisaje.

En relación a la **Carta Europea de Ordenación del Territorio**, ya mucho ha sido escrito por otros autores, por lo que cabe simplemente recordar que este documento define la ordenación del territorio como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según una estrategia global”.

Es una definición que durante años ha logrado reconocimiento a escala global y ha sido adoptada también en países de América Latina (por ej. Honduras) y en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, en la elaboración de la “Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015” por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano (CCVAH, Junio de 2010).

Los **“Principios directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo”**, adoptados en Hannover en 2000, son los siguientes:

1. Promoción de la cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico más equilibrado y mejoramiento de la competitividad.
2. Fomento del desarrollo generado por las funciones urbanas y las relaciones campo-ciudad.
3. Promoción de una accesibilidad más equilibrada.
4. Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento.
5. Reducción de las agresiones al medio ambiente.
6. Puesta en valor y protección de los recursos y del patrimonio natural.
7. Puesta en valor del patrimonio cultural como factor de desarrollo.
8. Desarrollo de los recursos energéticos y mantenimiento de la seguridad.

³¹ Fuente: www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/versionprincipes/Espagnol.pdf

9. Promoción de un turismo de calidad y sostenible.
10. Limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales.

Dichos principios sirven de fundamento para las medidas y proyectos pertinentes desde el punto de vista de una política de desarrollo territorial que concierne a varios Estados.

En efecto, la gran diversidad de las medidas estructurales y espaciales que comprende la política de ordenación territorial, hace necesaria una integración interdisciplinar y una cooperación entre las instancias políticas y administrativas competentes. Consecuentemente, los Principios sirven para proporcionar un marco a las decisiones transnacionales, interregionales e interlocales, eliminar las contradicciones y aumentar las sinergias.

Finalmente, como tercer documento relevante figura el “**Convenio Europeo del Paisaje**”. El Convenio, propuesto a mediados de los años 90, se elaboró en el seno del Consejo de Europa y se concluyó en el año 2000 en la ciudad de Florencia. El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004, sin embargo, no todos los países de la Unión Europea lo han ratificado aún, como es el caso de España,

El propósito general del Convenio es animar a las autoridades públicas para que adopten políticas y medidas a escala local, intermedia, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad y llevar al público, a las instituciones y a las autoridades locales y sub-nacionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas al mismo.

El Convenio reconoce todas las formas de los paisajes europeos, naturales, rurales, urbanos y periurbanos, tanto los emblemáticos como los ordinarios e incluye los componentes naturales, culturales y humanizados y sus interconexiones. El Convenio considera que los valores naturales y culturales, ligados a la diversidad y calidad de los paisajes europeos, suponen para los países europeos el deber de trabajar colectivamente en su protección, planificación y gestión.

El Convenio Europeo del Paisaje obliga a tomar medidas generales de reconocimiento de los paisajes, de definición y caracterización, de aplicación de políticas para su protección y gestión, de participación pública y de integración de los paisajes en las políticas de ordenación del territorio, así como en las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales. También se definen compromisos en tema de sensibilización ciudadana, educación y formación de expertos.

Las organizaciones interregionales europeas

Los otros actores que aportan su contribución al tema del ordenamiento territorial en la Unión Europea son las organizaciones interregionales:

- (i) La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE);
- (ii) El Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE);
- (iii) La Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM);
- (iv) La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

(i) **La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)**³², creada en 1987, constituye la mayor red independiente de regiones europeas. Este foro reúne a más de 270 regiones de 33 países y a 13 organizaciones interregionales; la ARE es la voz política de sus miembros y un foro para la cooperación interregional.

Especialmente activa en los programas de cooperación interregional y transfronteriza, la ARE se organiza por Comisiones - (1): Economía y Desarrollo Regional, (2) Política Social y Salud Pública, (3) Cultura, Educación y Juventud, - así como sub-comités y grupos de trabajo transversales creados *ad hoc* para resolver las nuevas problemáticas surgidas durante las actividades de las comisiones.

Fig. 2 - Miembros de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)



Fuente: www.aer.eu

La ARE tiene los siguientes órganos: (i) el Presidente, (ii) la Asamblea General, compuesta por todos los miembros, que establece las estrategias políticas, (iii) el Buró Político formado por representantes designados por las regiones miembros de cada país y elegidos cada dos años por la Asamblea General y (iv) La Presidencia, formada por el Presidente, dos Vicepresidentes, el Vicepresidente Tesorero y los cuatro Presidentes de las Comisiones, elegidos cada dos años por la Asamblea General.

Sus prioridades para el periodo de programación 2007-2012 son:

~ Promover la modernización y la internacionalización del gobierno regional;

³² Fuente: www.aer.eu

- ~ Promover la innovación, el crecimiento y el empleo en las regiones europeas;
- ~ Aceptar los desafíos de la evolución demográfica, la inmigración, la sanidad y la exclusión social;
- ~ Garantizar el desarrollo sostenible y luchar contra la degradación del medio ambiente;
- ~ Llegar a la democracia a través de la diversidad y promover la diversidad de la cultura, los medios de comunicación y la educación;
- ~ Crear un entorno seguro para los ciudadanos.

(ii) La segunda organización interregional que desarrolla un papel directo en materia de O.T. es el **Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)**³³. El Consejo de los Municipios fue fundado en 1951 por un grupo de alcaldes europeos, antes de abrir sus filas a las regiones, cuando se convirtió en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).

El CMRE representa hoy en día la mayor organización de autoridades sub-nacionales y locales en Europa y está compuesta por más de 50 asociaciones nacionales de ciudades y regiones en 39 países, las que representan aproximadamente 100.000 ciudades y regiones.

El presupuesto anual del CMRE es de 2 millones de euros, principalmente por la contribución de las asociaciones miembros. La Comisión Europea contribuye por el 10%, a través de una subvención anual del programa de la Ciudadanía Europea Activa.

El Consejo tiene como fin la promoción de las autonomías sub-nacionales y locales en Europa. Para lograr sus objetivos, estimula a las autoridades locales a aumentar su contribución en la legislación y las políticas promoviendo el intercambio de información a todos los niveles territoriales. El Consejo organiza Comités de trabajo que cubren diferentes asuntos: transporte, política territorial, medio ambiente, etc.

Su programa de trabajo para el 2011 se estructura alrededor de cuatro objetivos³⁴:

1. Fortalecer el papel y la contribución de las autoridades sub-nacionales y locales en el ámbito de la gobernanza europea, la ciudadanía activa y el desarrollo democrático;
2. Contribuir a la influencia, desarrollo y aplicación de la legislación, promoviendo la difusión de buenas prácticas políticas entre la comunidad y el aprendizaje mutuo;
3. Aumentar la contribución de las autoridades sub-nacionales y locales en la escena internacional y promover la democracia, el desarrollo, la paz y la comprensión;
4. Mejorar la eficacia del CMRE como organización al servicio de sus asociaciones miembros en representación de los intereses de las autoridades sub-nacionales y locales.

³³ Fuente: www.ccre.org

³⁴ *Ibíd*em

Fig. 3 - Países miembros del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)



Fuente: www.ccre.org

(iii) La tercera organización es la **Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas** de Europa (CRPM)³⁵. Ésta fue fundada en 1973 con alrededor de treinta Regiones periféricas que decidieron crear la primera organización específicamente regional (o sea de nivel sub-nacional) con tres objetivos:

1. Explotar conjuntamente sus atractivos comunes - el mar y el litoral - y contribuir a valorizar mejor la dimensión marítima de Europa.
2. Crear conciencia en las autoridades europeas de la necesidad de luchar contra las disparidades de competitividad, que tenían diferenciales relevantes entre el centro de Europa y sus periferias.
3. Asociar mejor el nivel sub-nacional en el proceso de construcción europea.

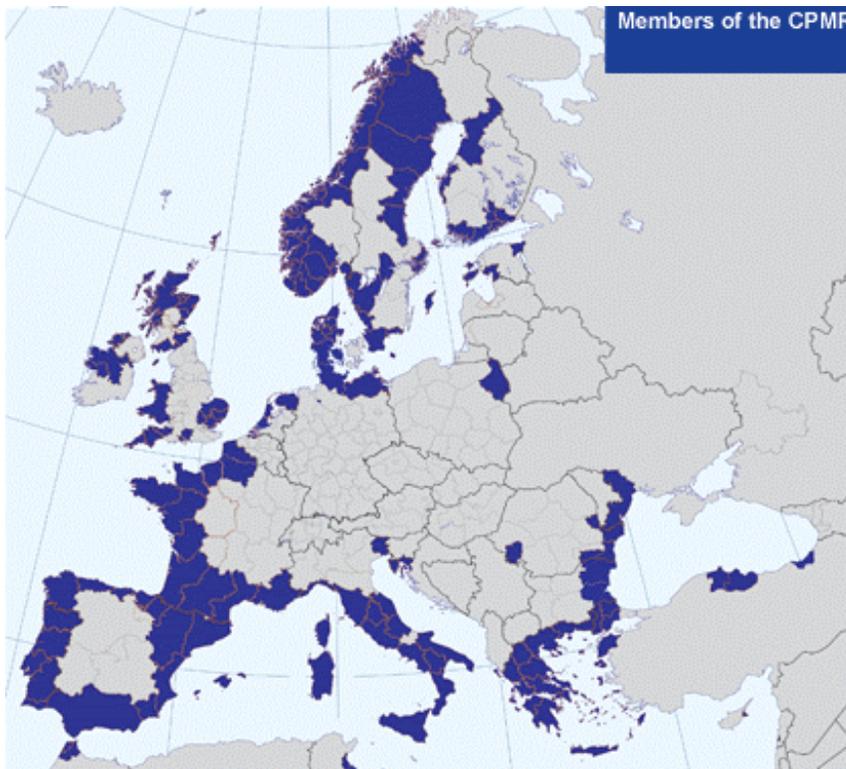
Las regiones que forman parte de dicha Conferencia se reparten en siete Comisiones Geográficas (Arco Atlántico, Balcanes, Islas, Intermediterráneo, Mar Báltico, Mar del Norte y Mar Negro) y trabajan alrededor de prioridades comunes: (i) preparar el futuro de las regiones realizando programas plurianuales a favor de las cuencas marítimas, (ii) promover la cooperación y los intercambios entre las regiones en asociación con los actores socioeconómicos y los Estados, y (iii) sensibilizar a las instituciones europeas sobre las peculiaridades de sus espacios.

³⁵ Fuente: www.crpm.org

Estas regiones participan en programas de cooperación interregional europeos y realizan acciones y proyectos en varios campos (investigación y transferencia de tecnología, transportes e infraestructuras de comunicación, turismo, medio ambiente, pesca y acuicultura, desarrollo de empresas y cultura e identidad).

La actividad de la CRPM es a la vez política y operacional. A través de la organización de seminarios y encuentros con los representantes de instituciones comunitarias y gobiernos nacionales, contribuciones en los trabajos de las instituciones y elaboración de análisis, estudios técnicos y de propuestas, la CRPM sensibiliza a las instituciones europeas para una mejor comprensión de las especificidades de los territorios periféricos en la elaboración de políticas y legislación europea.

Fig. 4 - Miembros de la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM)



Fuente: www.crpm.org

(iv) Finalmente, la última organización relevante es la **Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)**³⁶, fundada en 1971 con el objeto de reforzar la cooperación transfronteriza desde el punto de vista jurídico y de organización.

Desde su fundación la ARFE ha colaborado con el Parlamento Europeo y demás instituciones europeas y ha participado en la elaboración del “Convenio Marco Europeo sobre el mejoramiento de la colaboración transfronteriza” (1981), la “Carta Europea de Regiones Fronterizas y

³⁶ Fuente www.aebr.eu/en/index.php

Transfronterizas” (1981) y la creación de un Observatorio de la Cooperación Transfronteriza (LACE) (1990-2001).

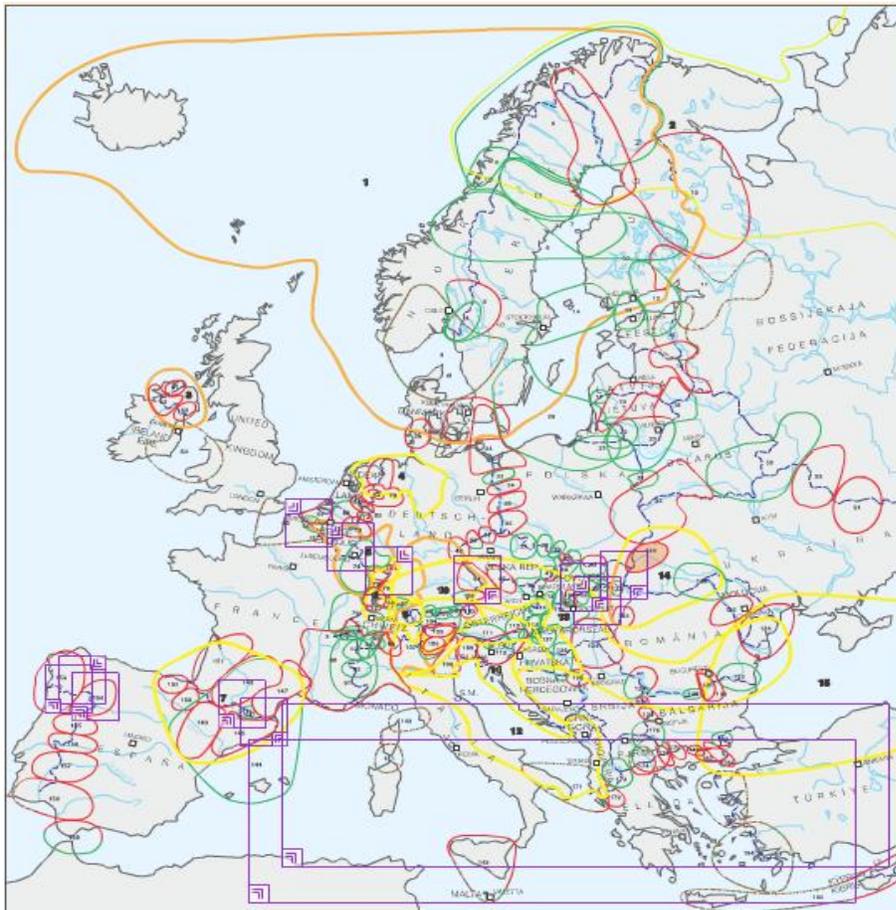
La Asociación cuenta con 90 regiones asociadas pertenecientes a Estados miembros de la Unión Europea y a Europa Central y Oriental. Los órganos que la componen son: (i) la Asamblea General, (ii) el Comité Director y (iii) la Presidencia.

La ARFE se ocupa principalmente de representar los intereses de las regiones fronterizas y transfronterizas en el ámbito europeo y nacional presentando propuestas, participando en el trabajo en el seno de las instituciones, organizaciones y redes europeas, y cooperando con otras asociaciones sub-nacionales en Europa.

Adicionalmente, la Asociación se ocupa de crear redes de intercambio de experiencias y buenas prácticas entre regiones fronterizas y transfronterizas en diversos campos (fronteras exteriores, fronteras interiores, zonas montañosas, zonas rurales, zonas marítimas y ciudades fronterizas).

Finalmente, en el marco del proyecto LACE financiado por Fondos Europeos, la ARFE ha creado un Observatorio de la cooperación transfronteriza, no sólo entre las regiones de la UE, sino entre los Estados asociados y países vecinos como Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia.

Fig. 5 - Áreas de acción de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)



Fuente: www.aebr.eu

3.2.3 Las principales iniciativas de la política territorial de la Unión Europea

En la Unión Europea destacan como iniciativas recientes:

- (i) La **Estrategia Territorial Europea (ETE)**, lanzada en 1999, que define por primera vez los grandes objetivos de política territorial para la Unión Europea, en ese entonces con quince miembros, articulados en tres grandes ejes: (i) desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad; (ii) acceso equitativo a las infraestructuras y al conocimiento y (iii) gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural. Asimismo la ETE establece un conjunto de opciones para el logro de estos objetivos.
- (ii) La **Agenda Territorial Europea**, lanzada en noviembre de 2004 en la reunión de Róterdam de Ministros responsables de política territorial (máximo foro informal para el impulso de estas políticas a escala comunitaria) y culminada en mayo de 2007 en Leipzig con la adopción de un documento de síntesis sobre el estado y las perspectivas territoriales de la UE.

La Agenda promueve el desarrollo territorial policéntrico de la UE. Con objeto de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en las regiones europeas, la misma pretende profundizar el concepto de cohesión territorial³⁷; a la vez, introduciendo la dimensión territorial en la Estrategia europea se apunta a una mayor coherencia de las políticas comunitarias y nacionales con impacto territorial y a una fuerte cooperación territorial en Europa. Además, la Agenda define las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea y asume los tres objetivos principales de la ETE.

- (iii) **El Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo (ESPON)**³⁸ es un programa de cooperación en el seno de las iniciativas comunitarias INTERREG en el que participan los Estados miembros más los candidatos y otros países asociados como Noruega y Suiza.

Su principal objetivo es aumentar el conocimiento de las estructuras territoriales, las tendencias y los impactos de las políticas en el territorio europeo y apoyar de esta manera el desarrollo de las políticas europeas, sub-nacionales y nacionales y contribuir a formar una comunidad científica sobre el desarrollo territorial europeo. Es financiada por la Unión Europea (FEDER) y los Estados participantes..

ESPON actúa a través de proyectos de investigación transnacionales alrededor de cuatro ejes: (i) estudios temáticos, (ii) estudios de impacto de políticas, (iii) estudios horizontales de coordinación intertemática y (iv) estudios de apoyo científico y formación de redes. Cada país es representado institucionalmente en el Comité de Seguimiento del programa y ha designado un punto de contacto nacional (ECP) para el apoyo técnico del mismo (en el caso de España es el Observatorio de la Sostenibilidad).

³⁷ La “cohesión territorial” se considera “como un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes y partes implicados (stakeholders) en el desarrollo territorial, a los niveles político, administrativo y técnico” (Punto 4). “La cohesión territorial se puede alcanzar solamente con un diálogo intensivo y continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial. Este proceso de cooperación es lo que llamamos gobernanza territorial (...)” (Punto 5), (Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas, Leipzig 2007. [Online], Noviembre de 2010: www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/ete/pdf/ATUE_final_castellano.pdf).

³⁸ En inglés ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) y ORATE en francés (Observatoire en Réseau de l’Aménagement du Territoire Européen), www.espon.eu.

3.3 Las desigualdades territoriales y la política de cohesión

Aunque cuando se firmaron los Tratados de Roma que el 25 de marzo de 1957 instituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE)³⁹, los Estados miembros se declararon “ansiosos de reforzar la cohesión de sus economías”, el texto normativo elaborado no hace referencia explícita a las modalidades para abordar las cuestiones relativas a las disparidades territoriales entre las regiones y los países miembros.

Si bien en esa época, las desigualdades territoriales (sobre todo aquellas intra-nacionales) fueron consideradas como cuestiones urgentes para la “construcción europea”, la progresiva ampliación de la Comunidad a nuevos países exacerbó y amplió el espectro de los problemas que afectan a las distintas áreas pertenecientes al espacio geográfico europeo.

Consecuentemente, en los años setenta se coloca al centro del debate de la Comisión la hipótesis de diseñar estrategias, instrumentos y políticas comunes para mitigar las disparidades socioeconómicas que limitan la promoción de “un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada y una estabilidad acrecentada (...) entre los Estados que ella comprende” (Preámbulo de los Tratados de Roma de 1957).

En la primera mitad de los años setenta en efecto, entraron en la CEE, el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, imitados en el curso de los años ochenta por Grecia, España y Portugal : estas nuevas adhesiones modificaron profundamente la original geografía económica de la Comunidad Europea.

En particular, dichas ampliaciones variaron la típica oposición de tipo *centro-periferia* que caracterizaba la estructura económica de Comunidad desde su creación, determinando una modesta/limitada expansión del área central (que se extiende a la mayoría de las zonas del centro y norte de Europa), frente a una sustancial ampliación de las zonas periféricas (históricamente la Península Ibérica, Grecia e Irlanda), en un escenario de crecimiento económico y el desarrollo caracterizado por serias fracturas intra y interregionales.

Desde entonces, las acciones dirigidas a lograr la convergencia económica y la cohesión territorial, han crecido en importancia, tanto en términos financieros como en términos de extensión territorial de las zonas interesadas (áreas elegibles para la financiación de la política territorial)

En particular la cohesión económica y social, que es expresión de la solidaridad entre los Estados miembros de la UE y entre sus regiones, tiene por objeto equilibrar el desarrollo socioeconómico en toda la UE. Esta se aplica a través de la política territorial y apunta a reducir las diferencias estructurales entre regiones y Estados miembros mediante diversas operaciones financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión⁴⁰.

³⁹ Los países firmantes fueron: la República Federal Alemana, Bélgica, Francia, Países Bajos, Italia y Luxemburgo.

⁴⁰ Cada tres años, la Comisión Europea presenta un informe sobre los avances hacia la cohesión económica y social y el papel desempeñado en ello por las políticas de la UE. En el periodo de programación 2007-2013 la Política Regional es la segunda partida presupuestaria en dotación, que asciende a 348.000 millones de euros a precios de 2006. En ese periodo, la Política Regional sigue y seguirá ayudando a las regiones que no hayan completado el proceso de convergencia económica y social en términos reales, aunque la financiación estructural y de cohesión se

A la par de la cohesión económica y social, el Tratado de Lisboa (entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009) introduce una tercera dimensión: la cohesión territorial. Considerando que la UE alberga una enorme diversidad territorial, “el objetivo de cohesión territorial va orientado ante todo a lograr que las personas puedan aprovechar al máximo las características inherentes de las zonas en que viven. Ningún ciudadano europeo debe estar en desventaja en lo que respecta al acceso a los servicios públicos, la vivienda o las oportunidades de empleo simplemente por vivir en una región y no en otra. La cohesión territorial apunta a un desarrollo sostenible y más equilibrado”⁴¹.

Para lograrlo hace falta un planteamiento integrado. Eso implica una mayor coordinación entre las políticas sectoriales en cada nivel, desde el local hasta el europeo, una cooperación más estrecha y una mayor interconexión. Muchos problemas, como el cambio climático o la inmigración, no conocen las fronteras nacionales y pueden abordarse mejor mediante una respuesta adecuada de varias regiones o países (Ibídem).

Cuadro 3: La evolución cronológica de la política territorial europea

1957	Tratado de Roma: “asegurar el desarrollo armónico, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”
1958	Instauración del Fondo Social Europeo (FSE)
1962	Creación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).
(1973)	<i>Ingresan en la CEE: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca</i>
1975	Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para redistribuir una parte de las contribuciones de los Estados a las regiones más desfavorecidas
(1981)	<i>Ingresan en la CEE: Grecia</i>
(1986)	<i>Ingresan en la CEE: España y Portugal</i>
1986	El Acta Única Europea sienta las bases de la política de cohesión
1989	Programa PHARE, para favorecer el desarrollo de los países candidatos de Europa Central del Este
1989-1993	Reforma de los Fondos de Solidaridad, llamados en lo sucesivo Fondos Estructurales
1992	Tratado de la Unión Europea (entra en vigor en 1993), consagra la cohesión como uno de los objetivos esenciales de la Unión, paralelamente a la unión económica y monetaria y al mercado único
1992	Creación del Fondo de Cohesión (según Tratado de la Unión Europea)
1994-1999	Asignación de 200.000 millones de Ecus (precios de 1997) a la política de cohesión cerca de, es decir, una tercera parte del presupuesto comunitario
(1995)	<i>Alargamiento UE: Austria, Suecia y Finlandia</i>
1999	Creación de Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) - Fondos Estructurales
1999	El Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) y el Programa especial de adhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD) complementan el programa PHARE de 1989
2000-2006	Reforma de los Fondos Estructurales (dotación de 213.000 millones de euros para un período de siete años)
2000-2001	Estrategia de Lisboa (2000) centrada en el empleo y el Consejo de Gotemburgo (2001) completa esta estrategia articulándola con el desarrollo sostenible

centra más en los objetivos de la Estrategia de Lisboa de fomento de la competitividad, el crecimiento y el empleo (Fuente: Inforegio, www.ec.europa.eu).

⁴¹ Fuente: Inforegio, www.ec.europa.eu.

(2004)	<i>Alargamiento UE: República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta y Polonia</i>
2005-2006	Política de cohesión, Presupuesto 2007-2013, 347.410 millones de euros y entrada en vigor de los Reglamentos relativos a los Fondos Estructurales para el período 2007-2013
2006	El Consejo de Europa aprueba “las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión”, fundamento de la nueva política que enuncia los principios y prioridades para 2007-2013
(2007)	<i>Alargamiento UE: Bulgaria y Rumania</i>
2007-2013	Reforma de los Fondos Estructurales

Fuente: elaboración de la autora

Finalmente, durante años ha cambiado sustancialmente también el papel que, en términos conceptuales y de propia legitimación, la política territorial cubre en el más amplio debate sobre el proceso de integración europea.

En efecto, el propósito de la creación de una entidad supranacional que vaya más allá de la simple suma de las áreas regionales que lo constituyen y que sea más que una mera confederación de Estados, está estrechamente vinculado a la consecución de la cohesión (fin estatutario de la UE), y tal vez por esta razón, la política territorial de la UE se ha llenado en los últimos años de una serie de ‘significados’ y connotaciones que le permiten desempeñar un papel estratégico en el marco de las políticas europeas y en las arenas internacionales.

3.3.1 Las políticas territoriales en los años setenta

Las primeras experiencias de política territorial en Europa remontan a los años setenta, período durante el cual se asignaron los primeros fondos para apoyar proyectos que se ejecutaran en las zonas más desfavorecidas de la Comunidad.

La política territorial de la UE se creó principalmente como una herramienta para “corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad, en particular aquellos debidos a la predominancia de la agricultura, las transformaciones del sistema industrial y al subempleo estructural”⁴². Para abordar la problemática de las profundas desigualdades económicas, en 1975 se establecieron los primeros instrumentos financieros destinados a la realización de formas de asistencia económica para las zonas en las que la unificación de los mercados estaba causando más desventajas que beneficios⁴³.

Sin embargo, en esta primera etapa de organización de la política territorial, los recursos no se distribuyeron en virtud de una perspectiva sistémica de largo plazo, a pesar de que la Comisión destinara una cantidad razonable de recursos financieros para acciones de naturaleza territorial (equivalente a 0,04% del Producto Nacional Bruto de los nueve países miembros de la CEE). La definición de las zonas subvencionables estaba de hecho totalmente delegada a las decisiones nacionales. Además, los fondos no se asignaban a áreas o regiones específicas, ni siquiera se erogaban sobre la base de propuestas concretas de acción, sino que, simplemente se asignaban en razón de cuotas pre-establecidas y concordadas con los países miembros.

⁴² Reglamento CEE 724/75.

⁴³ Los Fondos Estructurales, dirigidos en un primer momento principalmente a Irlanda, se hicieron aún más acuciantes con el ingreso de Grecia (1981), España y Portugal (1986), en su conjunto, los cuatro países con los coeficientes más altos de heterogeneidad regional respecto a la media europea.

La política territorial de los años setenta, por lo tanto, se califica como una simple práctica a través de la cual se redistribuyeron recursos financieros entre los Estados miembros, la mayoría de las veces, según una lógica de devolución o recompensa a algunos países por los esfuerzos o sacrificios económicos demostrados en apoyo/favor de la integración (Leonardi, 1998; Viesti y Prota, 2008).

3.3.2 Las políticas territoriales en los años ochenta

En los años ochenta, con la entrada de países más periféricos - Grecia (1981), Portugal y España (1986) - el marco de las disparidades económicas regionales se amplía y complica.

Estas ampliaciones, por un lado volvieron aún más evidente la necesidad de apoyar el desarrollo económico y social de las zonas afectadas por profundos desequilibrios, pero al mismo tiempo, empeoraron la fricciones de naturaleza política relativas a los criterios utilizados para determinar la distribución de los recursos financieros. Todo esto culminó en las demandas económicas planteadas principalmente por los países que veían en las ayudas de la Comunidad, una especie de “compensación” para la adhesión a la Unión Económica y Monetaria. El Reino Unido fue el que más preocupación expresó en este sentido.

Debido a las urgentes necesidades derivadas del proceso de integración en curso, y dado el alcance limitado de la política territorial, que aún contaba con limitado presupuesto económico y herramientas insuficientes para corregir los profundos desequilibrios económicos de la Comunidad, en 1984 fueron reformados los ejes estratégicos de la política territorial y el modelo de gestión del Fondo de Desarrollo Regional. El cambio afectó en primer lugar los instrumentos de *policy* y luego, las estrategias de la política y sus escalas de intervención.

Con respecto a los instrumentos, la Comisión optó por una visión de mediano plazo estableciendo, en sustitución de la financiación de proyectos individuales, el instrumento de la planificación integrada. Éste se basa en un conjunto claro de criterios y principios: la colaboración (asociación) entre niveles de gobierno, la cofinanciación nacional de los proyectos, la evaluación de previsiones y resultados, entre otros.

Desde el punto de vista de los criterios para la asignación de fondos, la reforma del FEDER abandonó la lógica de la asignación de recursos basada en “cuotas nacionales fijas”, definidas por el Consejo de Ministros y distribuidas a “zonas elegibles” identificadas por los gobiernos nacionales: se trataba de un método que transformaba la política territorial en una mera redistribución de fondos entre Estados miembros. La Comisión optó por el método de los “tenedores”: márgenes definidos por los cuales se asignaban recursos a las regiones sobre la base del cálculo de los desequilibrios existentes (evaluados según indicadores definidos por la Comisión).

Este cambio mudó la lógica de distribución en un sistema dirigido hacia el desarrollo y la estimulación de las economías caracterizadas históricamente por profundos retrasos estructurales, atribuyendo a la Comisión libertad de acción en la gestión de los fondos.

Gracias a las reformas, la misma dotación/asignación de los fondos aumentó en casi diez veces con respecto al período 1975-1987.

La asignación varió en efecto de 258 millones de Ecu - 4,8% del presupuesto de la UE en 1975 - hasta 2.533 millones de Ecu - 9,1% del presupuesto de 1987. La inversión política y financiera en

la política territorial creció rápidamente, convirtiéndola oficialmente - desde un punto de vista estratégico - en una de las piedras angulares de la agenda europea, objetivo prioritario e instrumento de política pública para el desarrollo.

Se remonta también a los años ochenta la firma del Acta Única Europea (1986) a través de la cual la política territorial se convierte en una verdadera política comunitaria. Consecuentemente, el instrumento de los Fondos Estructurales es reformado. A la luz de la entrada en vigor del Mercado Único, la Comisión, consciente de los efectos de polarización económica a escala continental que el proceso de integración en curso habría causado a nivel local, se ocupó una vez más de la adaptación de los instrumentos de política territorial existentes.

Luego se incrementaron las asignaciones de los Fondos estructurales y se reformaron los otros instrumentos para el desarrollo regional (entre otros la Política Agraria Común - PAC). En 1988 se establecieron mediante reglamento los cuatro nuevos principios rectores para la adopción de los Fondos Estructurales (concertación, planificación, asociación o partenariado y adicionalidad), y los criterios de coordinación entre los diferentes instrumentos financieros. Finalmente, se instituyó un sistema de seguimiento y evaluación de la intervención de la Comunidad.

El esfuerzo para reducir las disparidades existentes, se basaba en la convicción de que las economías europeas podrían converger y que los desequilibrios podrían corregirse. En esta coyuntura, la literatura científica sobre convergencia y desarrollo económico desequilibrado jugó un papel clave en fortalecer la idea de que, a través de la creación de un mercado único, sería posible arrastrar recursos de diferente naturaleza (financieros, humanos, tecnológicos, etc.) hacia las zonas menos desarrolladas de la Comunidad. De esta manera se ofreció una valiosa justificación para dirigir masivas inversiones hacia las zonas menos desarrolladas, silenciando los conflictos entre los intereses de los Estados miembros.

Desde los años noventa, por lo tanto, la política territorial de la Comisión encuentra amplia legitimación en los mismos procesos desencadenados por la integración económica, fenómeno que de alguna manera aumenta la especialización y la diferenciación entre zonas (consecuencia directa de la eliminación de las barreras a la libre circulación de bienes, servicios y personas), y que paradójicamente, aumenta la concentración espacial de las actividades económicas en favor de las regiones más desarrolladas y centrales, con los consiguientes efectos negativos sobre las zonas periféricas y aumento de los desequilibrios.

Consciente de los efectos polarizadores a escala continental de la integración, y a la luz del sus efectos a escala regional, la Comisión introduce mecanismos de reciprocidad y de compensación económica de los desequilibrios e instrumentos directos (préstamos e inversiones en infraestructura) financiados con fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Durante estos años, la política territorial se orientó según una serie de objetivos prioritarios y se financió mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

El presupuesto estuvo distribuido según dos ejes: geográfico y funcional. El primero se refiere a los objetivos de desarrollo regional, mientras el segundo se refiere a los objetivos de tipo horizontal, aplicables a toda la Unión Europea.

En general, en esta primera fase 1994-1999, los objetivos 1, 2 y 5b (Tabla 1) se definen como de desarrollo regional, y las correspondientes medidas se limitan a determinadas regiones o partes de

regiones subvencionables. En cambio, los objetivos 3, 4 y 5a se caracterizan por ser de tipo horizontal, ya que abarcan el territorio comunitario en su conjunto.

Tab. 1 - Objetivos prioritarios y los Fondos Estructurales hasta 1999

Objetivos Prioritarios		Fondos Estructurales
Objetivo 1	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE, FEOGA
Objetivo 2	Reconversión de las regiones o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER, FSE
Objetivo 3	Lucha contra el paro de larga duración (...)	FSE
Objetivo 4	Adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la exclusión de los sistemas de producción	FSE
Objetivo 5	Adaptación de las estructuras agrarias (en el marco de la reforma de la PAC) y modernización y reestructuración de la pesca.	FEOGA
Objetivo 5b	Ajuste estructural de las zonas rurales.	FEOGA
Objetivo 6	Desarrollo y ajuste estructural de regiones con muy baja densidad de población	Reservado para Suecia y Finlandia

Fuente: Elaboración de la autora sobre información de la Comisión Europea

Tab. 2 - Asignación de los Fondos Estructurales por Estado miembro y objetivo, 1989 - 1993

(Millones de Euros en valores corrientes)

País	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3 y 4	Objetivo 5a Agricultura	Objetivo 5a Pesca	Objetivo 5b	Total	Iniciativas comunitarias
Bélgica	-	214	344	134	15	33	740	124
Dinamarca	-	25	171	91	94	21	402	28
Alemania	2.955	581	1.054	878	36	511	6.015	416
Grecia	7.528	-	-	-	-	-	7.528	712
España	10.171	1.506	837	229	92	265	13.100	1.129
Francia	957	1.225	1.442	1.274	135	874	5.907	566
Irlanda	4.460	-	-	-	-	-	4.460	295
Italia	8.504	387	903	493	106	360	10.753	667
Luxemburgo	-	12	11	29	-	3	55	22
Países Bajos	-	165	405	79	43	33	725	89
Portugal	8.450	-	-	-	-	-	8.450	724
Reino Unido	793	2.015	1.502	316	58	132	4.816	513
UE-12	43.818	6.130	6.669	3.523	579	2.232	62.951	5.285
Porcentaje	69,6	9,7	10,6	5,6	0,9	3,5	100,0	

Fuente: elaboración de la autora sobre datos de Comisión europea y Viesti y Prota, 2008

Tab. 3 - Asignación de los Fondos Estructurales por Estado miembro y objetivo, 1994 - 1999

(Millones de Euros en valores corrientes)

Países	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5a Agric.	Objetivo 5a Pesca	Objetivo 5b	Objetivo 6	Total	Iniciativas comunitarias
Bélgica	730	341	396	69	170	25	77	-	1.808	288
Dinamarca	-	119	263	38	127	140	54	-	741	102
Alemania	13.640	1.566	1.681	260	1.070	75	1.227	-	19.519	2.212
Grecia	13.980	-	-	-	-	-	-	-	13.980	1.154
España	26.300	2.415	1.474	369	326	120	664	-	31.668	2.782
Francia	2.190	3.769	2.562	641	1.746	190	2.236	-	13.334	1.605
Irlanda	5.620	-	-	-	-	-	-	-	5.620	527
Italia	14.860	1.462	1.316	399	681	134	901	-	19.753	1.898
Luxemburgo	-	15	21	1	39	1	6	-	83	19
Países Bajos	150	650	923	156	118	47	150	-	2.194	422
Portugal	13.980	-	-	-	-	-	-	-	13.980	1.061
Reino Unido	2.360	4.580	3.377	-	186	89	817	-	11.409	1.572
Austria	162	99	329	60	386	2	403	-	1.441	146
Finlandia	-	179	254	83	331	23	190	450	1.510	150
Suecia	-	157	342	170	90	39	135	247	1.180	127
Total UE	93.972	15.352	12.938	2.246	5.270	885	6.860	697	138.220	14.065
Porcentaje	68,0%	11,1%	9,4%	1,6%	3,8%	0,6%	5,0%	0,5%	100,0%	
UE-12	93.810	14.917	12.013	1.933	4.463	821	6.132	0	134.089	13.642
Porcentaje	67,9%	10,8%	8,7%	1,4%	3,2%	0,6%	4,4%	0,0%	97,0%	

Fuente: elaboración de la autora sobre datos de Comisión europea y Viesti y Protta, 2008

3.3.3 Las políticas territoriales de la Unión Europea

En 1992, con la firma del Tratado de Maastricht, los países de la CEE originan a la Unión Europea. El camino de la política territorial iniciado en el curso de los años anteriores no se detiene y, de hecho, durante la década de los noventa, se deliberó un nuevo y sustancial aumento de las dotaciones económicas para los Fondos Estructurales. Sin embargo, los numerosos hallazgos y autocríticas de la propia Comisión Europea (véase el segundo informe sobre la cohesión de enero de 2001) relativos a la falta de convergencia entre las regiones y las perspectivas de ampliación a nuevos países (en 1995 tres nuevos países entraron en la Unión: Austria, Finlandia y Suecia), obligaron a la misma Comisión a considerar nuevas estrategias e instrumentos para atenuar los desequilibrios regionales.

A través de dos reformas importantes de los Fondos Estructurales, realizadas en 1991 y 1999, se identificaron las tres áreas prioritarias en las que las ayudas debían dirigirse y el nuevo reglamento reforzó el principio de concentración de las acciones, atribuyéndolas a un número reducido de objetivos, a saber: el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1), la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (objetivo 2), la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo (objetivo 3).

En cuanto a las prioridades políticas de la cohesión económica y social, éstas seguían siendo similares a las del precedente período de programación:

1. Desarrollo armónico, equilibrado y duradero de las actividades económicas.
2. Un elevado nivel de empleo.
3. La igualdad entre hombres y mujeres.
4. Un alto grado de protección y mejoramiento del medio ambiente.
5. Lucha contra todo tipo de discriminación por motivos de raza u origen étnico, discapacidad o edad.

Aún más importante es la ideación de un nuevo y adicional instrumento estructural como es el Fondo de Cohesión.

A partir de 1994, el Fondo de Cohesión financia hasta el 85% de los gastos subvencionables de proyectos de gran envergadura en el ámbito del medio ambiente y la infraestructura de transporte. Esta medida fortalece la cohesión y la solidaridad en el seno de la UE.

Los países subvencionables son los Estados miembros menos prósperos de la Unión, cuyo Producto Interior Bruto (PIB) per cápita es inferior al 90% del promedio comunitario (desde el 1/5/2004 son Grecia, Portugal, España, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia).

Entre 2004 y 2006, el presupuesto asignado al Fondo de Cohesión fue de 15.900 millones de euros (precios de 2004). Más de la mitad de los fondos (8.4900 millones de euros) estuvieron reservados a los nuevos Estados miembros.

Este nuevo instrumento tuvo - entre otras - la tarea de aplacar las crecientes preocupaciones de los gobiernos nacionales y regionales sobre los posibles efectos de la integración en sus territorios. Efectos en gran parte atribuibles a los mayores costos que gran parte de las regiones

tenían que soportar para lograr los ajustes estructurales de sus economías y adaptarse a las normas que la misma Comisión Europea imponía.

Finalmente, durante los años noventa, los Fondos Estructurales se dirigieron fundamentalmente a tres áreas: política territorial, política industrial y ayuda exterior. Aunque por un lado las ayudas y la cobertura del territorio en cuestión aumentaron, los esfuerzos se canalizaron de una manera más racional.

Tab. 4 - Objetivos Prioritarios y Fondos Estructurales, post reforma 1999

Objetivos Prioritarios		Fondos Estructurales
Objetivo 1 (ex Objetivos 1 y 6)	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE, FEOGA, IFOP
Objetivo 2 (ex Objetivo 2 y 5b)	Apoyo a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales	FEDER, FSE
Objetivo 3 (ex Objetivo 3 y 4)	Apoyo a la adaptación y la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo	FSE

Fuente: Comisión europea

Adicionalmente, para el período 2000-2006, la política territorial europea contaba con los instrumentos INTERREG y URBAN.

La iniciativa comunitaria INTERREG (perteneciente al Fondo Europeo de Desarrollo Regional), aprobada en 1990, tenía por objeto preparar a las zonas fronterizas para una Comunidad ‘sin fronteras internas’. La segunda edición de INTERREG (llamada *INTERREG II*) cambió algunas funciones de INTERREG I y estableció tres líneas de acción:

1. INTERREG II A (1994-1999) para la cooperación transfronteriza;
2. INTERREG II B (1994-1999) para redes energéticas y cooperación transnacional (la última desde 1996);
3. INTERREG II C (1997-1999) para cooperación en el ámbito de la ordenación del territorio, en particular gestión de los recursos hídricos.

El programa URBAN es la iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor del desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis de la Unión Europea.

Tab. 5 - Asignación de los Fondos Estructurales por Estado miembro y objetivo, 2000 - 2006

(Millones de Euros en valores corrientes)

Países	Objetivo 1	Apoyo Transitorio ex-objetivo 1	Objetivo 2	Apoyo Transitorio ex ob. 2 y 5b	Objetivo 3	Instrumentos de la pesca (fuera ob.1)	Total
Bélgica	-	625	368	65	737	34	1.829
Dinamarca	-	-	156	27	365	197	745
Alemania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Grecia	20.961	-	-	-	-	-	20.961
España	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
Irlanda	1.315	1.773	-	-	-	-	3.088
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Luxemburgo	-	-	34	6	38	-	78
Países Bajos	-	123	676	119	1.686	31	2.635
Portugal	16.124	2.905	-	-	-	-	19.029
Reino Unido	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
Austria	261	-	578	102	528	4	1.473
Finlandia	913	-	459	30	403	31	1.836
Suecia	722	-	354	52	720	60	1.908
Total UE	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564
Porcentaje	69,5%	4,6%	10,7%	1,5%	13,1%	0,6%	100,0%
UE-12	125.647	8.411	18.342	2.537	22.399	1.011	178.347
Porcentaje	68,4%	4,6%	10,0%	1,4%	12,2%	0,6%	97,2%

Fuente: elaboración de la autora sobre datos de Comisión europea y Viesti y Protta, 2008

3.3.4 Objetivos y financiación de las actuales políticas territoriales

El nuevo siglo ha impuesto nuevos retos y adicionales desafíos al proceso de integración europea.

A la fecha, la Unión Europea cuenta con 27 Estados miembros que forman una comunidad y un mercado de 493 millones de ciudadanos. Sin embargo, las disparidades económicas y sociales entre estos Estados y sus 271 regiones son muy importantes.

Para completar los cinco años de programación económica 2000-2006 (según lo establecido en 1999 sobre la base de los objetivos de la Agenda 2000) y comenzar con la fase actual (2007-2013), se volvió a reformar las políticas regionales y de cohesión económica y social.

Actualmente la política territorial en su conjunto coincide con las prioridades que se fija la Unión Europea en favor del crecimiento y el empleo (concordados también en la estrategia de Lisboa).

Dichas revisiones se han hecho urgentes debido a tres principales factores: el débil desempeño de las políticas del pasado, la ampliación de la UE a doce nuevos Estados miembros⁴⁴ y los conflictos/tensiones relativos a las contribuciones pedidas a cada país miembro para el nuevo presupuesto comunitario.

A la luz de lo visto, para llegar al actual período de planificación económica (2007-2013) la arquitectura de la política territorial europea fue renovada tanto en términos de objetivos cuanto en términos de presupuestos (Tab. 6 y 7). Todo esto se llevó a cabo a través de un proceso de negociación complejo, que se produjo entre los años 2004 y 2005, acompañado de una larga serie de acuerdos y negociaciones⁴⁵.

En general, la magnitud de los recursos financieros puestos a disposición por los Estados miembros para facilitar la integración, la cohesión y el desarrollo del territorio de la Unión, subrayó y puso en evidencia la firme voluntad de alcanzar dichos objetivos. Se habló de un aumento que es del 35% de los fondos comprometidos para el período 2000-2006.

Los recursos financieros están distribuidos según tres objetivos prioritarios (los antiguos programas *URBAN II*⁴⁶ y *EQUAL*⁴⁷ se han integrado en los objetivos “Convergencia” y “Competitividad regional y empleo”) y a cada objetivo quedan asociados los relativos Fondos (véase Tab. 6):

~ 81,54 % para el objetivo “Convergencia” (Objetivo 1);

⁴⁴ En 2004 han ingresado en la UE Chipre, Malta, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría. En 2007, Rumania y Bulgaria.

⁴⁵ Para obtener más información, se consulte el sitio web de la Unión Europea y, en particular el Tercer Informe sobre Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea, que entre otras cosas contiene las orientaciones estratégicas de la política de cohesión (www.europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/index_es.htm).

⁴⁶ Los programas Urban II se basan en las orientaciones establecidas por la Comisión y proponen modelos de desarrollo innovadores para la regeneración de las zonas beneficiarias, financiando a tal efecto proyectos tendentes a: (i) mejorar las condiciones de vida, por ejemplo, mediante la renovación de edificios y la creación de espacios verdes; (ii) crear puestos de trabajo a nivel local, en ámbitos tales como el medio ambiente, la cultura y los servicios a la población; (iii) integrar las clases sociales desfavorecidas en los sistemas educativo y de formación; (iv) desarrollar sistemas de transporte público poco contaminantes; (v) crear sistemas eficaces de gestión de la energía y de utilización más intensiva de energías renovables; (vi) utilizar tecnologías de la información (www.ec.europa.eu).

⁴⁷ Iniciativa comunitaria dirigida a promover nuevas prácticas de lucha contra todo tipo de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo en un contexto de cooperación nacional y facilitar la inserción social y profesional de los solicitantes de asilo (www.ec.europa.eu).

- ~ 15,95 % para el objetivo “Competitividad y empleo” (Objetivo 2);
- ~ 2,52 % para el objetivo “Cooperación territorial” (Objetivo 3).

Tab. 6 - Objetivos Prioritarios y Fondos Estructurales, 2007-2013

Objetivos Prioritarios	Fondos Estructurales
Objetivo 1	Convergencia FEDER, FSE, Fondo de Cohesión
Objetivo 2 (ex Objetivos 2 y 3)	Competitividad regional y empleo FEDER, FSE
Objetivo 3 (nuevo)	Cooperación territorial europea FEDER

Fuente: Comisión europea

En el primer objetivo, el que se refiere a la convergencia⁴⁸, confluye el 81,5% del total de los recursos financieros de los Fondos Estructurales (Tabla 7).

Este primer objetivo abarca tres conjuntos de países y regiones. Un primer grupo de regiones, definidas como ‘en retraso de desarrollo’, son las áreas con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la Unión y para las cuales se establece un presupuesto de más de 14 millones de Euros.

Además, en todas esas regiones, muchos de los indicadores económicos están “en situación de alerta”⁴⁹:

- ~ escaso nivel de inversión;
- ~ tasas de desempleo superiores al promedio;
- ~ falta de servicios a las personas y a las empresas;
- ~ precaria dotación de infraestructuras de base.

En una Unión Europea de veintisiete miembros, este objetivo se refiere a ochenta y cuatro regiones de dieciocho Estados miembros, cuyo PIB per cápita no supera el 75% del promedio comunitario (y que, sobre la base de una ‘exclusión gradual’, debería incluir a otras dieciséis regiones con un PIB ligeramente por encima del umbral, debido al efecto estadístico de la UE ampliada).

El importe disponible dentro del objetivo de convergencia es de 282.800 millones de euros, que se dividen de la siguiente manera: 199.300 millones de euros para las regiones del objetivo de

⁴⁸ El fundamento del objetivo es promover unas condiciones y unos factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a una verdadera convergencia de los Estados miembros y de las regiones menos desarrolladas (Fuente: Inforegio 2010, www.ec.europa.eu).

⁴⁹ Un elenco de las regiones subvencionables se puede descargar en la página web de Inforegio, www.ec.europa.eu/regional_policy/objective1/regions_es.htm.

convergencia, 14.000 millones de euros para las regiones de ‘exclusión gradual’, y 69.500 millones de euros para el Fondo de Cohesión, que se aplica a quince Estados miembros.

El segundo grupo de regiones es interesado al objetivo de competitividad regional y empleo⁵⁰ se trata de regiones que, a pesar de haber sido también clasificadas como ‘menos desarrolladas’, se encuentran en una condición ‘de transición’ hacia desarrollo.

En este caso es subvencionable un total de 168 regiones de 19 Estados miembros. El importe de 55.000 millones de euros redondea el 16 % de la asignación total.

Las regiones subvencionables cumplen con varias condiciones:

1. Zonas industriales (8,5%)

- ~ una tasa de desempleo superior al promedio comunitario;
- ~ un porcentaje de empleo industrial superior al promedio comunitario;
- ~ un declive del empleo industrial.

2. Zonas rurales (5,2%)

- ~ densidad de población inferior a 100 habitantes por Km² o un porcentaje de empleo agrícola igual o superior al doble del promedio comunitario;
- ~ tasa de desempleo superior al promedio comunitario o una disminución de la población.

3. Zonas urbanas (1,9%)

- ~ una tasa de desempleo de larga duración superior al promedio comunitario;
- ~ un elevado nivel de pobreza;
- ~ un medio ambiente especialmente deteriorado;
- ~ un elevado porcentaje de delincuencia;
- ~ un bajo nivel de educación.

4. Zonas dependientes de la pesca (0,3%)

- ~ porcentaje de empleo importante en el sector pesquero y una reducción significativa del empleo en este sector.

⁵⁰ Este tiene como finalidad incrementar la competitividad, el atractivo y el empleo de las regiones, por medio de un planteamiento dual. En primer lugar, los programas de desarrollo ayudarán a las regiones a prever y promover el cambio económico por medio de la innovación y del fomento de la sociedad del conocimiento, el espíritu empresarial, la protección del medio ambiente y la mejora de su accesibilidad. En segundo lugar, adaptando la mano de obra e invirtiendo en recursos humanos se ayudará a alcanzar el objetivo de más y mejores puestos de trabajo (Fuente: Inforegio 2010 www.ec.europa.eu).

5. Zonas mixtas (2,1%)

- ~ varios Estados miembros han decidido incluir algunos puertos de pesca en zonas más amplias, cuya elegibilidad se justificaba por la problemática rural o industrial.

Finalmente, el objetivo de cooperación territorial europea (asunto que se profundizará en el último apartado del presente informe) se basa en la experiencia de la antigua iniciativa comunitaria INTERREG y apunta a intensificar la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales y regionales conjuntas, así como en la cooperación transnacional, que persigue un desarrollo territorial integrado, y la cooperación y el intercambio de experiencias interregionales.

Según las estimaciones de la Comisión Europea, la población de zonas transfronterizas asciende a 181,7 millones de personas (el 37,5% de la población total de la Unión Europea), mientras que las 13 zonas de cooperación transnacional existentes abarcan todas las regiones y todos los ciudadanos de la Unión Europea.

Los 8.700 millones de euros (un 2,5 % del total) disponibles para este objetivo se dividen como sigue: 6.400 millones de euros para cooperación transfronteriza; 1.830 millones de euros para cooperación transnacional; y 445 millones de euros para cooperación interregional.

Tab. 7 - Asignaciones financieras indicativas de la política de cohesión, 2007 - 2013 (millones de Euros a valores corrientes)

País	Objetivo 1			Objetivo 2		Objetivo 3	Total
	Convergencia	Statistical Phasing-out	Fondo de Cohesión	Phasing-in	Competitividad y empleo	Cooperación Trans.	
Polonia	44.377	-	22.176	-	-	731	67.284
España	21.054	1.583	3.544	4.955	3.522	559	35.217
Italia	21.211	430	-	972	5.353	846	28.812
Rep. Ceca	17.064	-	8.819	-	419	389	26.691
Alemania	11.864	4.215	-	-	9.409	851	26.339
Hungría	14.248	-	8.642	2.031	-	386	25.307
Portugal	17.133	280	3.060	448	490	100	21.511
Grecia	9.420	6.458	3.697	635	-	210	20.420
Rumania	12.661	-	6.552	-	-	455	19.668
Francia	3.191	-	-	-	10.257	871	14.319
Eslovaquia	7.013	-	3.899	-	449	227	11.588
Reino Unido	2.738	174	-	965	6.014	722	10.613
Lituania	4.470	-	2.306	-	-	109	6.885
Bulgaria	4.391	-	2.283	-	-	179	6.853
Letonia	2.991	-	1.540	-	-	90	4.621
Eslovenia	2.689	-	1.412	-	-	104	4.205
Estonia	2.252	-	1.152	-	-	52	3.456
Bélgica	-	638	-	-	1.425	194	2.257
Países Bajos	-	-	-	-	1.660	247	1.907
Suecia	-	-	-	-	1.626	265	1.891
Finlandia	-	-	-	545	1.051	120	1.716
Austria	-	177	-	-	1.027	257	1.461
Irlanda	-	-	-	458	293	151	902
Malta	556	-	284	-	-	15	855
Chipre	-	-	213	399	-	28	640
Dinamarca	-	-	-	-	510	103	613
Luxemburgo	-	-	-	-	50	15	65
Cooperación Interreg.	-	-	-	-	-	445	445
Asistencia técnica Ce	-	-	-	-	-	-	869
Total UE	199.323	13.955	69.579	11.408	43.555	8.721	347.410
Porcentaje	57,4%	4,0%	20,0%	3,3%	12,5%	2,5%	100,0%
UE-12	86.611	13.778	10.301	8.433	38.983	4.869	162.975
Porcentaje	24,9%	4,0%	3,0%	2,4%	11,2%	1,4%	46,9%

Fuente: elaboración de la autora sobre datos de Comisión europea y Viesti y Prota, 2008

3.4 La evolución de la ordenación del territorio como política pública en los Estados miembros: los casos de España e Italia

En Europa la ordenación del territorio es una política pública cuyos principales protagonistas suelen ser las instancias regionales. Sin embargo, considerando el mosaico de las diferencias entre modelos jurídicos, institucionales y administrativos de los Estados europeos, hay que hacer algunas distinciones.

En efecto, en los Estados políticamente descentralizados, como por ejemplo España e Italia, y en los Estados federales, como son Alemania, Austria y Bélgica, las instancias regionales constituyen el nivel decisivo de la política de ordenación del territorio.

Dichas instancias, que se denominan de diferente forma en cada país (*Comunidades Autónomas* en España, *Regioni* en Italia, *Länder* en Alemania, etc.) son las principales entidades rectoras del ordenamiento territorial a nivel de su propio país.

Las instancias regionales, en el ejercicio de sus competencias legislativas y administrativas en materia de ordenación del territorio, se ocupan tanto de cuestiones legislativas como de la planificación del territorio, es decir aprueban leyes y planes de ordenación en el ámbito regional. Además, en colaboración con las instancias locales, participan en la elaboración de planes subregionales y locales.

Como se puede notar en la tabla que sigue, la gestión de la planificación territorial varía de país a país. Sólo algunos países – como por ejemplo Bélgica y Francia -, se han dotado de instrumentos a nivel nacional (Plan Nacional de O.T.) y leyes orgánicas o políticas en materia. Los demás muestran un ‘salto’ de nivel mediante el cual se pasa directamente a lo regional y local.

Además la ordenación del territorio se ve de dos formas muy diferentes: como una planificación física, como en Alemania, Austria, Suiza, España, Italia, Portugal o Países Bajos, o más bien de manera centralizada desde perspectiva económica y social, lo que ocurre en Francia y el Reino Unido.

Tab. 8 - Sistema jerárquico de la planificación territorial en algunos países europeos

PAÍS	NIVEL NACIONAL	NIVEL SUB-NACIONAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL LOCAL
Alemania	(No existe el Plan Nacional de O.T.) Programa Nacional de Orientación al O.T.	Plan o Programa de Desarrollo Territorial (de O.T.) del Land	Plan o Programa Subregional de Desarrollo Territorial (de O.T.) (Existen Mancomunidades de Planificación de distrito o Áreas Metropolitanas)	Plan Director de Urbanismo (Flächennutzungsplan), etc.
Bélgica	Plan Nacional de O.T., Ley orgánica de O.T. y de urbanismo	Plan Regional, Plan Estructural y de Ampliación, Plan de Desarrollo, Plan de Designación	Plan Sub-Regional o Plan Provincial	Plan Municipal

Dinamarca	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i> Informe nacional de O.T.	Plan Regional de utilización del suelo, de las infraestructuras y de protección del medio ambiente.	-	Planes municipales, Planes locales
España	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i> Ley de régimen del suelo y ordenación urbana	Plan de OT o Directrices de OT (Leyes regionales)	Plan de O.T. de Ámbito Subregional o Plan Territorial Parcial	Plan General Municipal, etc.
Francia	Plan Nacional de O.T., Política de O.T.	Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial	Esquema de Coherencia Territorial (SCT, desde 2000; antes SD)	Plan Local de Urbanismo (PLU desde 2000, antes POS), etc.
Grecia	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i> Ley y Política de O.T.	Plan Regional	-	Planes locales
Países Bajos	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i>	Plan Territorial Provincial	-	Plan Regulador General (PRG)
Italia	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i> Ley Urbanística de 1942	Plan Territorial Regional o Plan Territorial Regional de Coordinación (PTRC) (Leyes regionales)	Plan Territorial de Coordinación Provincial, Planes de las comunidades de montaña, Planes reguladores generales intercomunales	Plan Estructural, etc.
Portugal	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i>	Plan Regional de Ordenamiento del Territorio	Plan Director Intermunicipal (PDIM), Plan de urbanización y Planes detallados	Plan Municipal de Ordenación del Territorio (PMOT), etc.
Reino Unido	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i>	Regional Planning Policy (Guidance Note)	Plan Estructural (SP)	Plan Local (PL), etc.
Suiza	<i>(No existe el Plan Nacional de O.T.)</i> Lineamientos para el desarrollo espacial de Suiza	Plan Director Cantonal	-	Plan Marco de Afectación: (i) Planes de marco y (ii) los Planes especiales

Fuente: Elaboración de la autora

3.4.1 Caso de estudio: España

España es un país unitario, que funciona como una federación descentralizada de Comunidades Autónomas con diferentes niveles de autogobierno. El país, de hecho, representa hoy en día uno de los más descentralizados a nivel europeo⁵¹.

Desde el punto de vista de la organización territorial, el Título VIII de la Constitución española de 1978 establece la organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, situadas en el continente africano)

Las Comunidades Autónomas se dividen en dos categorías en relación al nivel de competencias exclusivas que el Estado les garantiza a través de la Constitución y de cada Estatuto de autonomía: Comunidades Autónomas de régimen especial (Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco) y Comunidades Autónomas de régimen común (las restantes). Todas gestionan sus propios intereses con un amplio nivel de autonomía, poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos.

En particular, todas administran de forma local sus sistemas sanitarios y educativos, así como algunos aspectos del presupuesto público. Las Comunidades Autónomas de régimen especial mandan además su financiación pública con la supervisión del gobierno central y en algunos casos (Cataluña, Navarra y el País Vasco), están equipadas con sus propios cuerpos policiales (autónomos de la Policía Nacional). A nivel de Comunidad Autónoma las funciones de ordenación del territorio están adscritas a una Conserjería de Obras Públicas y Transporte o de Política Territorial.

La ordenación del territorio, que representa en España una disciplina bastante nueva⁵², es regulada a nivel nacional por la ley de régimen del suelo y ordenación urbana.

El ordenamiento territorial español está descentralizado, de manera tal que las Comunidades Autónomas tienen competencias de ordenamiento territorial en las distintas instancias subnacionales; en consecuencia, las Comunidades Autónomas establecen sus propias leyes sobre ordenación del territorio, planificación y urbanización. A la fecha, todas la CC.AA. han aprobado una ley de ordenación del territorio.

Las primeras en legislar fueron Cataluña (Ley 23/1983) y Madrid (Ley 10/1984) y la última Extremadura (Ley 15/2001). En algunas Comunidades ya se ha procedido a la revisión y sustitución de la normativa (cuando es obsoleta) con nueva ley de ordenación del territorio.

Las leyes definen los objetivos de la ordenación del territorio (muchas de ellas hacen referencia expresa a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983), prevén la realización de planes de ordenamiento territorial en las diferentes escalas de la gobernanza del territorio y establecen también mecanismos para la coordinación interdepartamental y la cooperación interadministrativa.

⁵¹ Sobre el tema véase: Reposo, A. (2000), *Profili dello Stato autonomico: federalismo e regionalismo*, G. Giappichelli, Torino y Rolla, G. (1995), *La riforma delle autonomie regionali: esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, G. Giappichelli, Torino.

⁵² Sobre el Ordenamiento Territorial en España véase, entre otros: (i) Gomez Orea, D. (2007), *Ordenacion Territorial*, Ediciones Multiprensas, Madrid; (ii) Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006), *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el Siglo XX*, Universidad de Sevilla, Conserjería de Obras Públicas y Transportes.

Finalmente, a nivel subregional, las provincias juegan un papel subsidiario en el ordenamiento territorial, mientras que a nivel local los municipios tienen la competencia de la planificación de los usos del suelo, reglamento de la construcción, etc.

Así, la ordenación del territorio se plantea como una cadena de planes jerarquizados, cada uno con determinaciones para los planes de nivel inferior.

Cabe sin embargo destacar que:

- ~ Los planes o directrices de ordenación del territorio a nivel autonómico son muchas veces orientaciones estratégicas y su naturaleza es más indicativa que normativa. Es decir, dichos planes constituyen un marco referencial territorial para las acciones públicas en general.
- ~ Los planes de nivel sub-autonómico, que se sitúan a escala intermedia (de ámbito supramunicipal, comarcal o provincial), tienen un carácter más normativo. Además que directrices y recomendaciones, establecen regulaciones directas y regulan cuestiones específicas (en materia de infraestructuras, uso del suelo, etc.).
- ~ En las diferentes leyes autonómicas de O.T. se prevé que los planes de ordenamiento territorial se ocupen de: sistemas de ciudades, transporte y comunicaciones, sistema físico ambiental, actividades sociales y productivas con repercusión sobre el territorio.
- ~ La legislación autonómica prevé también el uso de instrumentos específicos: (i) el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT)⁵³ y (ii) los planes territoriales sectoriales (PTS)⁵⁴.

En España se empezó a planificar en los años ochenta, tras consolidarse el Estado de las autonomías. Sin embargo, el problema más importante del sistema español sigue siendo la coordinación entre los diferentes niveles del territorio, debido a una falta de comunicación entre ellos.

Los datos de la tabla 9 muestran las diferentes leyes existentes sobre la ordenación del territorio (en muchas de ellas se encuentra incluida la ordenación urbana) y los relativos instrumentos de planificación. Estos pueden ser clasificados en dos categorías:

- (i) Instrumentos de planificación en la ordenación del territorio: *Planes directrices de Ordenación del Territorio y Programas de actuación.*
- (ii) Instrumentos de planificación en la actividad urbanística: *Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Parciales, Estudios de detalle, Planes Especiales, etc.*

⁵³ El principal objetivo del EIT es la verificación de la compatibilidad/incompatibilidad de un determinado proyecto – tanto público como privado – que tiene impactos sobre el territorio, con los objetivos fijados en los planes de O.T.

⁵⁴ Los PTS son contemplados en Cataluña y País Vasco y han sido ideados para conseguir una mejor coordinación, integración y coherencia entre planes sectoriales de incidencia territorial.

Tab. 9 - Legislación autonómica e instrumentos de ordenación del territorio en la CC.AA.

LEGISLACIÓN	INSTRUMENTOS
ANDALUCÍA: ley 1/1994 de 11 de enero de Ordenación del Territorio.	Plan de Ordenación del Territorio Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional. Planes con Incidencia de la Ordenación del Territorio
ARAGÓN: ley 11/1992 de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio.	Directrices Generales de Ordenación Territorial Directrices Parciales de Ordenación Territorial: Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial Procedimientos de Gestión Coordinada
ASTURIAS: Ley 1/1987, de 30 de Marzo de Coordinación y Ordenamiento Territorial y Decreto Legislativo 1/2004 de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Directrices Generales de Ordenación Territorial: - Regionales - Subregionales - Sectoriales Programas de Actuación Territorial Evaluación de Impacto: - Ambiental - Estructural
CANTABRIA: ley 2/2001 de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.	Plan de Ordenación del Territorio Normas Urbanísticas Regionales Proyectos Singulares de Interés Regional
CASTILLA- LA MANCHA: Decreto legislativo 1/2004 de 28 de diciembre de 2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	Normas e Instituciones Técnicas de Planeamiento Municipales en la Edificación y la Urbanización Ordenaciones Planes de Ordenación del Territorio y Urbanística: -Planes de Ordenación del Territorio - Integrales -Supramunicipales - Planes de Ordenación Municipal - Planes Especiales
CASTILLA Y LEÓN: ley 10/1998 de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio.	Directrices de Ordenación del Territorio (ámbito regional) Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional Planes y Proyectos Regionales Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
CATALUÑA: ley 23/1983 de 21 de noviembre de Política Territorial.	Plan Territorial General Planes Territoriales Parciales Planes Territoriales Sectoriales Planes Directores Territoriales (Art. 19 bis)
COMUNIDAD DE NAVARRA: ley foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Estrategia Territorial Planes de Ordenación Territorial Planes Directores de Acción Territorial Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

COMUNIDAD VALENCIANA: ley 4/2004 de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.	Estrategia Territorial Planes de Acción Territorial - Sectoriales - Integrales
EXTREMADURA: ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.	Directrices de Ordenación del Territorio Planes Territoriales Proyectos de Interés Regional
GALICIA: ley 10/1995 de 23 de noviembre de Ordenación de Territorio.	Directrices de Ordenación del Territorio Planes Territoriales Integrados Programas Coordinados de Actuación Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supranacional Planes de Ordenación del Medio Físico
ISLAS BALEARES: ley 14/2000 de 21 de diciembre de Ordenación Territorial.	Directrices de Ordenación Territorial Planes Territoriales Insulares Planes Directores Sectoriales
ISLAS CANARIAS: Ley 9/1999, de 13 de Mayo de Ordenación del Territorio de Canaria y Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias.	Directrices de Ordenación Territorial Planes Insulares de Ordenación Planes Territoriales de Ordenación Proyectos de Actuación Territorial Calificaciones Territoriales
LA RIOJA: ley 10/1998 de 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Directrices de Ordenación Territorial Normas Urbanísticas Territoriales Planes Especiales del Medio Ambiente Planes de Ordenación de Recursos Naturales y otros Planes Especiales Supramunicipales
MADRID: ley 9/1995 de 28 de marzo de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.	Plan Regional de Estrategia Territorial Programas Coordinados de la Acción Territorial Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural
MURCIA: ley 4/1992 de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio.	Directrices de Ordenación Territorial Planes de Ordenación Territorial Programas de Actuación Territorial Planes de Ordenación del Litoral Actuaciones de Interés Regional Estudios de Impacto Territorial
PAÍS VASCO: ley 4/1990 de 31 de mayo de Ordenación del Territorio.	Directrices de Ordenación Territorial Planes Territoriales Parciales Planes Territorial Sectoriales

Fuente: Boletín de la A.G.E. N.º 39 – 2005, Bergua.

A la fecha no todas las Comunidades Autónomas han aprobado su ley de ordenación del territorio. Casi la mitad del territorio nacional no dispone de planes y dicha carencia se verifica también a nivel local (otros países europeos, incluido Italia, disponen de dichos instrumentos).

Igualmente, España no dispone de planes de ordenación en vigor para las áreas metropolitanas, que sin duda representan espacios de transformación de importancia clave para el desarrollo del territorio nacional.

Entre otras limitaciones del sistema español están los ‘tiempos’ (excesivamente largos) de la política. En efecto, parece particularmente relevante señalar que muchos Planes territoriales necesitaron de décadas para ser aprobados (Cataluña, Barcelona, Sevilla, Asturias, etc.).

Finalmente, desde el punto de vista del gobierno del territorio y de la implementación de las políticas públicas en materia de O.T., algunos expertos de la materia (Garrido Gutiérrez, Hildenbrand Sheik, etc.), a través de sus estudios analizan otras relevantes debilidades existentes en el panorama del O.T. en España.

En primer lugar, la falta de producción de planes pone de manifiesto que la ordenación del territorio no recibe una adecuada atención en la agenda de los gobiernos autonómicos y locales.

Adicionalmente, el país tiene un grave problema de coordinación institucional. El sistema español en efecto carece de mecanismos eficaces para desarrollar las políticas públicas en materia de ordenamiento y desarrollo del territorio.

Los principales problemas pueden adscribirse a:

- ~ Relaciones bilaterales poco transparentes entre el gobierno central y los autonómicos.
- ~ Relaciones intergubernamentales no institucionalizadas.
- ~ Deficiente regulación de convenios entre los diferentes niveles de la administración.
- ~ Conferencias Sectoriales menos eficientes que las de los modelos federales de otros países europeos.

El país se caracteriza por: “una descoordinación institucional en el terreno de las políticas públicas que tiene como consecuencia directa un permanente conflicto institucional y una cierta sensación de desgobierno del territorio. Por otro lado, este proceso histórico de devolución de poder político desde el gobierno central a la escala regional y en menor medida local. Este traspaso de competencias provocó que los municipios tuvieran *poder* para cambiar la ordenación del territorio. En España comienza de una manera lenta y difícil una concepción de las políticas públicas con una incidencia territorial que en ocasiones incorpora aspectos de esta nueva visión territorial, y si de verdad fuera así, podríamos estar en el inicio de unos principios elaborados desde la cúspide, y que puede acabar resultando beneficiosa para la cohesión territorial en España” (Garrido Gutiérrez, p. 6)⁵⁵.

⁵⁵ Otra información sobre el caso de estudio se puede encontrar en: (i) París Eguilaz (1941), *Un Nuevo Orden Económico*, Madrid: Alianza; (ii) Joaquín, E. (2004), *La economía española del Plan de Estabilización (1959) al euro (1998)*, El País, 03 Maggio 1998, fuente www.vespito.net/historia/franco/estft.html; (iii) Prados de la Escosura, L. y Zamagni, V. (1992), *El desarrollo económico en la Europa del Sur: Espana e Italia en perspectiva historica*, Alianza, Madrid. (iv) Strangio, D. (1998), *Un incontro interdisciplinare sul tema 'Regioni e regionalismi: Italia e Spagna*, Annali del Dipartimento di Studi geoeconomici, statistici, storici per l’analisi regionale di Roma “La

3.4.2 Caso de estudio: Italia

Italia es un estado unitario parlamentarista el cual está organizado por la Constitución de la República (1948) en tres niveles de gobierno (división administrativa): Regiones, Provincias y Municipios (*comune*).

Se distinguen en la organización territorial italiana dos tipos de Regiones: las de estatuto especial (definidas en 1948) y las de estatuto común (definidas entre 1970 y 1971). Las primeras son básicamente las grandes islas y algunas zonas fronterizas, sus estatutos son aprobados mediante Ley Constitucional y tienen competencias exclusivas en algunos asuntos. Las segundas tienen un poder legislativo concurrente, dado que el Estado aprueba las normas y principios básicos y las regiones las desarrollan en detalle.

Actualmente, el territorio italiano se divide en 20 Regiones, cinco de las cuales (Valle de Aosta, Friuli-Venecia Julia, Sicilia, Cerdeña y Trentino-Alto Adigio) gozan de dicho estatuto especial. Cada región se divide en Provincias, de las cuales existen 110, divididas, a su vez, en Municipios (sobre 8.100 en 2010). Las Regiones tienen órganos legislativos (Consejo Regional) y ejecutivos (Junta Regional y su Presidente) y la planificación del territorio es su competencia.

En relación a los niveles territoriales de sistema de gobernanza del O.T., merece la pena aclarar que:

- ~ El Estado⁵⁶: hasta 1972 tenía funciones de control, orientación y coordinación de la planificación de los entes locales y centrales en el territorio nacional;
- ~ La Región⁵⁷: prevista por la Constitución se crea en 1970, con el traslado de la funciones de orientación, coordinación y control de la planificación a los gobiernos regionales y locales. Se trata de un ente público territorial con competencias y autonomía legislativa, reglamentaria, administrativa, financiera y política propias, también en materia de planificación territorial y del uso del suelo;
- ~ Área Metropolitana: es un nivel intermedio creado por la Ley Estatal en 1990 (Ley 142/90). Las Regiones son libres de identificar y delimitar dichas áreas y legislar en materia según sus estatutos. Por el artículo 114 de la Ley Constitucional 3/2001, las Ciudades Metropolitanas han sido reconocidas como entidades autónomas que conforman la República a la par de ciudades, provincias, regiones y Estado;
- ~ Provincia⁵⁸: a partir de 1990 el Estado le atribuye algunas competencias en tema de ordenación del territorio (Ley estatal 142/90), con especial atención en las materias urbanísticas. La Provincia elabora el ‘Plan Territorial de Coordinación Provincial’;

Sapienza”, Vol. IV, Pàtron Editore, 1999, Bologna. (v) Vaccaro, R. (2001), *Politica economica e divari regionali in Italia e Spagna (1860-1991)*, Annali del Dipartimento di Studi geoeconomici, statistici, storici per l’analisi regionale di Roma “La Sapienza”, Vol. VI, Pàtron Editore, Bologna. (vi) Zamagni, V. (1988), *Il processo di sviluppo in Spagna e in Italia*, en Bustelo García del Real C., *Democrazia e Sviluppo nella Spagna Post franchista: i problemi della transizione economica*, Franco Angeli, Milano.

⁵⁶ La división de poderes y competencias entre gobierno central y gobiernos locales ha sido modificada con varias disposiciones de Ley y con actos que tienen fuerza de Ley (L.142/90, L.59 y 127 -Bassanini -, el Decreto Legislativo 112/1998, Decreto Legislativo 267/2000 – Testo Único de Autoridades Locales y Ley Constitucional 3/2001).

⁵⁷ Competencias: Ley Constitucional 3/2001.

⁵⁸ Competencias: art. 19 del T.U. de los Entes Locales (D.Lgs. n.267 del 2000).

- ~ Municipio (*Comune*)⁵⁹: desde 1972 es responsable de la planificación de su propio territorio y de la escala submunicipal a través del ‘Plan Territorial de Coordinación Municipal’ (P.T.C.) (sin embargo necesita que dicho Plan sea aprobado por entes de grado superior y que sea coherente con el ‘Plan Territorial de Coordinación Provincial’);
- ~ Autoridad de Cuenca (*Autorità di Bacino*): a partir 1989, el Estado (Ley 183/89) le asigna las competencias relativas a la programación y planificación de zonas de captación con el propósito del tutelar el uso del suelo a través de esfuerzos de consolidación hidrogeológica (la Autoridad de Cuenca realiza planes subregionales).
- ~ Comunidad de Montaña (*Comunità Montana*): es una instancia creada en 1971 e instituida por la Región. Su finalidad es darles valor a las zonas de montaña mediante la elaboración de planes territoriales, de desarrollo económico, etc. o para que ejerzan de manera conjunta atribuciones normalmente pertinentes a los municipios.
- ~ Entes Parque: a partir de 1991 (Ley 394/91) están encargados de la planificación de los parques con una específica finalidad orientada a la conservación y mejoramiento del medio ambiente

Similarmente al caso de España, en Italia las Regiones tienen competencias en ordenación del territorio. También las Provincias tienen algunas competencias que se relacionan con dicha materia. En efecto, las Provincias italianas tienen una doble funcionalidad: por un lado son entes locales y por otro funcionan como organismos periféricos del Estado y de las Regiones, y en este caso en particular, tienen competencias en materia de urbanismo.

En la práctica, desde 1990 con la reforma del sistema de descentralización (reorganización de los entes locales Ley n. 142/90), la ordenación del territorio en Italia toma un nuevo impulso. En particular, se reconoce a las agrupaciones de Municipios un papel imprescindible en la ejecución de aquellos planes sectoriales que no abarquen una temática tan amplia como los planes regionales sino que se enfoquen a unos objetivos concretos y que incluyan varios municipios.

En ciertas zonas, las Provincias pueden ser sustituidas en sus funciones por las Áreas Metropolitanas - que representan un nuevo nivel de planificación - y por un específico ente de gobierno denominado ‘Ciudad Metropolitana’ que ha sido creado en 1990 por la necesidad de dotar de un reglamento unitario e integral a las conurbaciones urbanas que, por su naturaleza en continua expansión, ‘trascienden’ los confines municipales. En este sentido, la Ley es flexible - pues no propugna un tipo concreto de áreas, ni tampoco fija criterios específicos para su definición - sino que “deja hacer” a las Regiones. Consecuentemente, no todas las Áreas Metropolitanas tendrán las mismas atribuciones.

A la fecha, diez Ciudades Metropolitanas⁶⁰ han sido ‘identificadas’ por la Ley nacional (Ley 42/2009 de Federalismo Fiscal en actuación del Art. 119 de la Constitución)⁶¹: Milán, Turín, Génova, Bolonia, Venecia, Florencia, Roma, Nápoles, Bari, Reggio Calabria, y otras cinco por los relativos estatutos regionales, es decir Trieste, Messina, Catania, Palermo y Cagliari).

⁵⁹ Art. 118 de la Constitución.

⁶⁰ Según establecido por el artículo. 119 de la Ley Constitucional 3/2001, las Ciudades Metropolitanas gozan de autonomía financiera (ingresos y gastos), y pueden establecer y exigir tributos y recaudar ingresos propios, en armonía con la Constitución.

⁶¹ Fuente: www.parlamento.it/parlam/leggi/090421.htm

Una vez instituidas las Áreas Metropolitanas adquieren las siguientes competencias⁶²:

- (i) las competencias provinciales (previstas en el art. 14 de la ley 142);
- (ii) un conjunto de competencias sectoriales (que en ausencia de este nivel recaen en la titularidad regional): ordenación del territorio, protección y mejoramiento del medio ambiente y detección de la contaminación del aire, asistencia a la conservación del suelo y a la protección de recursos hidrogeológicos, recogida, distribución y tratamiento de aguas residuales y gestión de desechos y residuos.
- (iii) aquellas competencias normalmente de titularidad municipal y que tengan un notorio carácter supramunicipal o cuyo ejercicio coordinado en el Área Metropolitana se imponga por razones de economía o eficacia.

Desde entonces, al existir las Áreas Metropolitanas, a los municipios se les reconocen funciones residuales.

A pesar de las innovaciones aportadas en materia, desde la emanación de la Ley 142/1990, las Áreas Metropolitanas no se han constituido concretamente. Este fracaso puede atribuirse en parte al carácter rígido de la ley, por establecer un modelo único de áreas metropolitanas, y en parte a las resistencias políticas de algunos municipios (por ejemplo Milán y Roma) donde la reforma institucional prevista para la escala metropolitana dio lugar a confrontaciones entre la Región, la Provincia y la respectiva ciudad principal.

En Italia la Ordenación del Territorio se basa en la ley Urbanística del año 1942 (Ley 1150/42) que no fue implementada por décadas, tampoco durante la “situación de emergencia” que se creó a final de la segunda guerra mundial (periodo de la ‘reconstrucción’ nacional)⁶³.

Los elementos más relevantes de la ordenación del territorio italiano son:

- ~ El alto grado de descentralización.
- ~ La especial atención que se ha dedicado a las regiones desfavorecidas del territorio nacional. Dichas regiones, situadas en el Sur del país (*Mezzogiorno*) han sido objeto por décadas (básicamente hasta los años noventa), de un conjunto de iniciativas de planificación e incentivos económicos que tenían como principal objetivo promocionar la economía y desarrollar infraestructuras y equipamientos.
- ~ La existencia de una relevante cantidad de Planes de Desarrollo Económico Provinciales y Regionales.

⁶² Art. 24 del D.Lgs. 267 del 2000.

⁶³ En materia de políticas de desarrollo territorial desarrolladas en Italia véase, entre otros: (i) Becattini G. (1979), ‘Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull’unità d’indagine dell’economia industriale’, en *Economia e politica industriale*, n. 1, pp. 7-21; (ii) Becattini G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna. (iii) Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna. (iv) Conti S. (1999), *Trasformazioni industriali e sviluppo locale sostenibile: i vantaggi competitivi del nord-ovest italiano tra integrazione europea e contesto mediterraneo. Le ragioni di una ricerca*, en Menegatti B., *Sviluppo sostenibile a scala regionale*, Quaderno metodologico del GRISS, Patron Editore, Bologna.

Sin embargo, las dos principales limitaciones que se observan en el caso italiano son (i) la subordinación de los planes territoriales y urbanísticos y (ii) la centralización de las inversiones a nivel nacional.

La ley urbanística de 1942 ya introdujo los planes territoriales de coordinación. No obstante, al igual que España, Italia no posee un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial⁶⁴. El Estado sólo elabora con la participación de las Regiones el Programa Económico Nacional (PEN).

A nivel nacional, considerado el elevado nivel de descentralización de competencias en materia, no existe un Ministerio de Ordenación del Territorio. El Ministerio de Infraestructuras y Transporte es la institución que gestiona las escasas competencias que le quedan al Estado en tema de ordenación del territorio.

Desde el punto de vista de la planificación, en el nivel regional y sub-regional el grado de cobertura del territorio por Planes de O.T. es considerable (véase Fig. 6).

En Italia existen diferentes instrumentos de planificación:

- (i) A nivel regional se formulan los Planes Territoriales de Coordinación (PTC) 65 y los Planes Paisajísticos⁶⁶. Varias Regiones tienen Planes Territoriales Regionales (PTR): Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Toscana, Marche, además de la Provincia Autónoma del Trento.
- (ii) A nivel provincial se elaboran y aprueban inicialmente Planes Territoriales y Programas Económicos de ámbito provincial. Otra función de las Provincias es la verificación de la compatibilidad de los Planes Urbanísticos municipales con el respectivo Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP).
- (iii) A nivel subregional otras figuras de planificación elaboran los Planes de las Comunidades de Montaña o los Planes Comprensoriales.
- (iv) Finalmente, a nivel local los municipios tienen la competencia de formular los Planes Reguladores Generales (PRG)⁶⁷ y los Planes de detalle (*'Particolareggiati'*)⁶⁸ que regulan el uso del suelo y la construcción en el territorio municipal.

⁶⁴ Sin considerar todo el cuerpo legislativo que le corresponde a cada una de las 20 Regiones italianas, el marco legal a escala nacional se completa con otros textos normativos, entre otros se mencionan: (i) la Ley de protección del paisaje (de 1985) y (ii) Leyes de Montañas de 1952, 1971 y 1994.

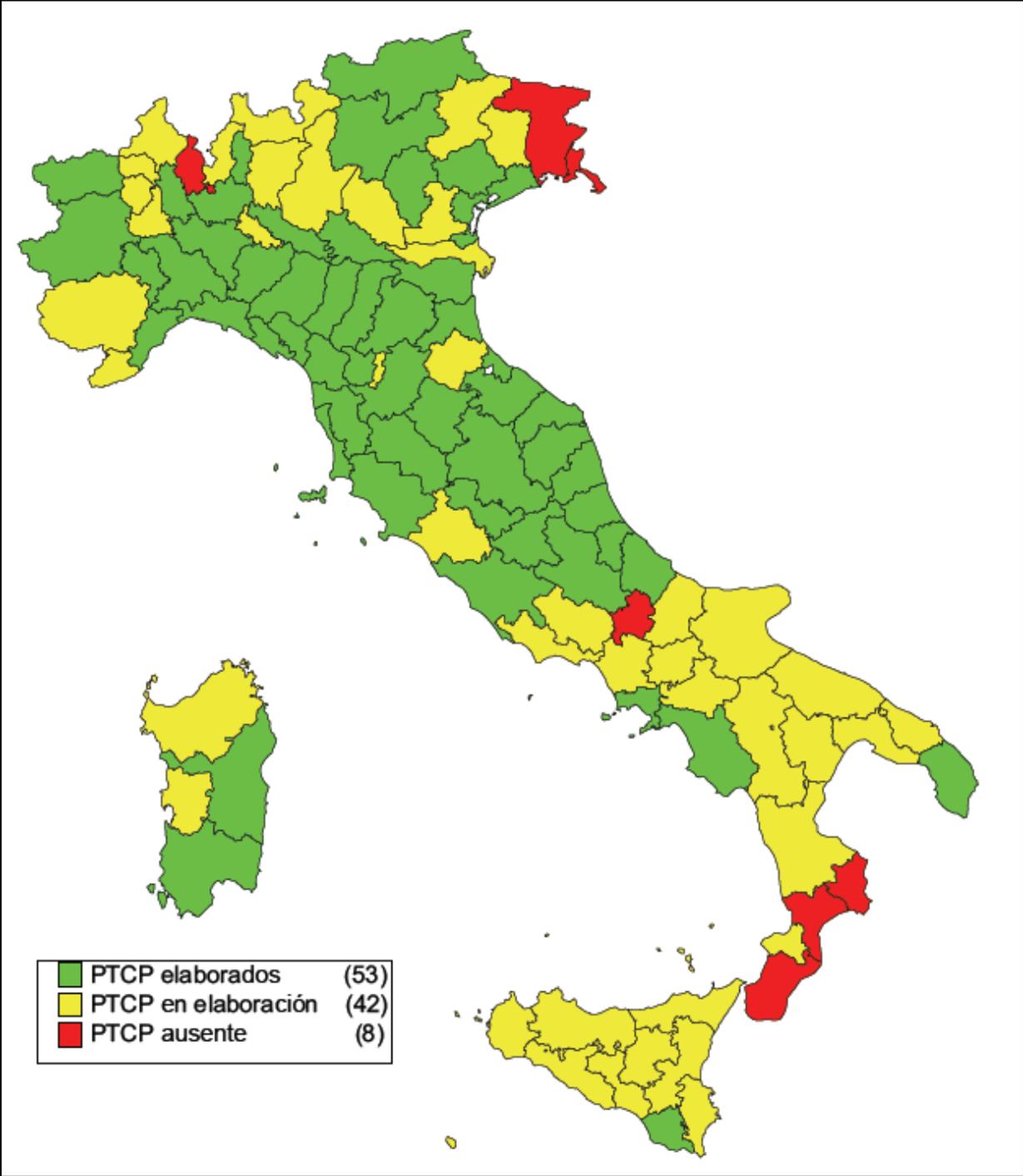
⁶⁵ Ley Urbanística de 1942.

⁶⁶ Ley 1497 de 1939 y Ley 431 de 1985 (Legge Galasso).

⁶⁷ Ley Urbanística de 1942.

⁶⁸ *Ibidem*.

Fig. 6 - Planes Territoriales Provinciales en Italia (2003)



Fuente: elaboración de la autora, datos *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio* (2003).

4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SICA

El ordenamiento territorial en la región centroamericana es un tema complejo, por un lado debido a su propia naturaleza y a la volátil dinámica a la que éste está expuesto en cada país (asunto que se tratará en la sección dedicada al análisis comparativo de los modelos Centroamericano y de la UE), y por otro lado, por la diversidad de experiencias acumuladas en los países que componen el Sistema de la Integración Centroamericana.

En efecto, como recalca Massiris en sus estudios sobre la Ordenación del Territorio en América Latina de 2002 a 2006, “la ordenación del territorio en los países latinoamericanos tiene una historia muy reciente que se remonta a los inicios de la década de los ochenta⁶⁹. Desde su origen ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización” (Massiris 2002, p.1).

El tema, en consecuencia, puede ser tratado según diferentes enfoques. En algunos países de América Latina, por ejemplo, como menciona el autor, “predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial” (Ibídem).

El análisis de las diferentes realidades de los países que componen el SICA, demuestra sin embargo cómo la concepción y las estrategias de las políticas territoriales están cambiando “ligado a la búsqueda de alternativas y nuevas estrategias de desarrollo económico” con las cuales algunos gobiernos pretenden “corregir el fracaso del modelo económico neoliberal en la superación de las desigualdades socioeconómica y territoriales” y donde algunos países de la región (Honduras, El Salvador, Nicaragua) “han planteado políticas territoriales en las que se articulan objetivos de desarrollo territorial, de ordenamiento territorial y de descentralización” (Massiris 2006, p.4).

La complejidad de la gestión territorial propia de cada país SICA, se suma a la complejidad de los procesos que se están desarrollando a escala regional y a los desafíos que los mismos enfrentan.

De hecho la región centroamericana sigue en la ‘construcción’ de la integración de sus sistemas nacionales y también por esta razón, con creciente intensidad en los años recientes, ha brindado una creciente atención a políticas públicas que consideran ‘el territorio’⁷⁰ como protagonista de dicho proceso de integración y consecuentemente como ‘sujeto’ de ordenación.

⁶⁹ Si bien, en términos más amplios “las políticas públicas a favor del desarrollo territorial en América Latina tienen una fecha de nacimiento perfectamente nítida (...) y datan de 1947 con la creación en México de la primera comisión de cuencas fluviales en la cuenca del río Papaloapan y en 1948 en Brasil con la creación de un organismo similar en la cuenca del río San Francisco en el Nordeste” (Boisier 2001, p. 15).

⁷⁰ Sobre los conceptos de territorio, región y regionalización véase, entre otros: (i) Badie B. (1995), *La fin des territoires*, ed Fayard.; (ii) Brunet, R. (1984), *La regionalizzazione: essenza o gestione dello spazio?*, en Regione e regionalizzazione. (A. Turco), Franco Angeli, Milano. (iii) Lefebvre H. (1974), *La production de l'espace*, ed

De manera similar a lo ocurrido en la Unión Europea, los organismos que se encargan de liderar el proceso de integración centroamericana - así como numerosas instancias nacionales - parecen cada vez más conscientes del papel que el ordenamiento del territorio desempeña en la producción de los procesos de desarrollo (en su más amplia acepción) y de su capacidad de influir en los efectos de las decisiones políticas generales y sectoriales. Por esta razón, a menudo dichos organismos han incrementado sustancialmente su protagonismo en el tema.

Bajo esta premisa, parece relevante considerar el papel y la experiencia del SICA como “plataforma regional” para impulsar el ordenamiento territorial a escala regional, y sus avances, estrategias e instrumentos en materia. Finalmente, de manera sintética y esquemática, en el apartado conclusivo de la presente sección se pretende ordenar y, donde sea necesario, actualizar, la legislación existente a nivel de los países del SICA, en materia de ordenamiento territorial.

4.1 El SICA como plataforma regional para el Ordenamiento Territorial

El Sistema de la Integración Centroamericana (es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica creado en 1991 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente adhirieron Belice como miembro pleno y la República Dominicana como Estado asociado⁷¹.

El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido con un amplio respaldo de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 13 de Diciembre de 1991 mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1962. El SICA entró en funcionamiento formalmente el 1 de Febrero de 1993.

“El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la unificación de la región, así como las lecciones legadas por los hechos históricos de la región, tales como las crisis políticas y los conflictos armados. Con base en esto, y sumadas las transformaciones constitucionales internas y la existencia de regímenes democráticos en Centroamérica, se estableció su objetivo fundamental, el cual es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos”⁷².

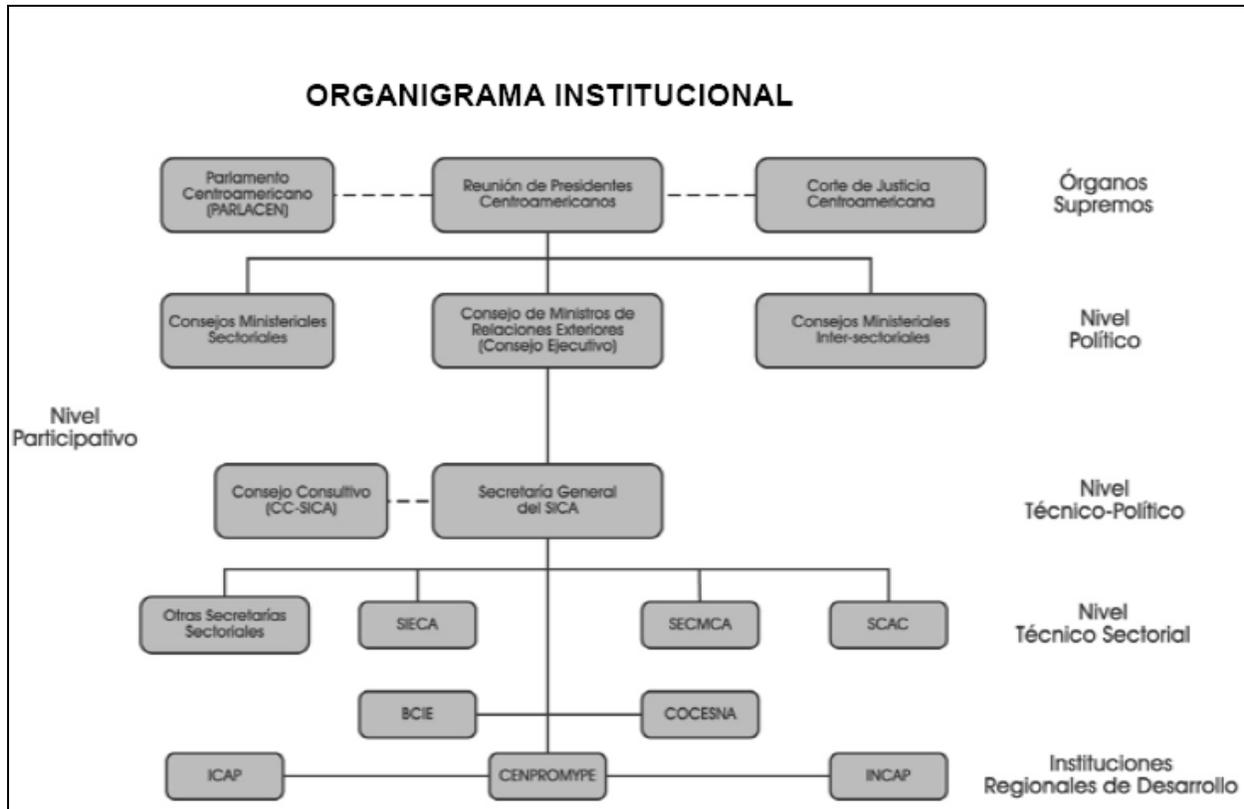
Anthropos; (iv) Raffestin C. (1986), *Écogénèse territoriale et territorialité*, en: Espaces, jeux et enjeux, F.Auriac y R. Brunet (dir), Fayard. -Roncayolo M. (1990), *La ville et ses territoires*, Gallimard, Folio essais; (v) Vallega, A. (1983), *Regione e territorio*, Mursia, Milano. Como síntesis se sugiere (vi) Massiris (2000), citado en bibliografía.

⁷¹ Asimismo, participan los Estados Unidos Mexicanos, la República Argentina, la República de Chile y la República Federativa del Brasil como observadores regionales; el Reino de España, la República de China (Taiwán), la República Federal de Alemania, la República Italiana y Japón, como observadores extra-regionales.

⁷² Fuente: www.sica.int

El SICA está compuesto por los siguientes órganos: (i) la Reunión de Presidentes, (ii) el Consejo de Ministros, (iii) el Comité Ejecutivo (CE-SICA) y (iv) la Secretaría General (SG-SICA). Forman parte de este Sistema también: (v) la Reunión de Vicepresidentes, (vi) el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), (vii) la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y (viii) el Comité Consultivo (CC-SICA).

Fig. 7 - Organigrama Institucional del SICA



Fuente: Pérez C. R. (2008)

Las secretarías técnicas del SICA especialmente relacionadas con los asuntos tratados en este estudio son: (i) la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), (ii) la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), (iii) la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD), y (iv) la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC)⁷³.

⁷³ Existen además: la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo de

Además, el SICA tiene categoría de Observador Permanente de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y mantiene vínculos de diálogo y cooperación con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Unión Europea (UE) y otros esquemas de integración a nivel mundial, así como diversas instituciones internacionales⁷⁴.

Para propósitos funcionales, el Sistema de la Integración Centroamericana está conformado por cinco “subsistemas de integración”: (i) político, (ii) económico, (iii) social, (iv) cultural y educativo y (principio adoptado después de la aprobación de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible - ALIDES), (v) ambiental.

Con el objetivo fundamental de realizar la integración de Centroamérica - para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo - el SICA tiene diez propósitos fundamentales puntualizados en el Cuadro que sigue.

Cuadro 4: Objetivo fundamental del SICA

El SICA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. En ese sentido, se reafirman los siguientes propósitos:

Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.

Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.

Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos Centroamericanos.

Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (SE-COSEFIN), la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA) y la Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-COMMCA).

⁷⁴ Otras instituciones especializadas se relacionan con el SICA son: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Comisión Centroamericana de Estadísticas del Sistema de la Integración Centroamericana (CENTROESTAD), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CTCAP), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), el Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD) y la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT).

Alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema financiero Centroamericano.

Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.

Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.

Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.

Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.

Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Fuente: www.sica.int

Aunque el proceso de integración liderado por el SICA se considere de tipo multidimensional, no todos los componentes identificados precedentemente (político, económico, social, cultural y educativo, y ambiental) tienen el mismo nivel de desarrollo, ni tampoco parece tengan la misma importancia y/o consideración en el desarrollo de las diferentes agendas regionales.

En efecto, mientras pertenecen claramente a la dimensión económica del SICA muchas secretarías especializadas (como son la Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, o la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano SE-SECMCA), otras dimensiones, como la cultural y educativa, no han avanzado mucho más allá de la formulación de su propia importancia y de algunas declaraciones de intención (Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez 2010, p. 247). En este caso, como también en el ámbito social, el resultado obtenido en los últimos años a nivel regional, es “una agenda excesivamente expandida, sin criterios de prioridad y con escasos mecanismos de ordenamiento” (Ibídem, p. 248), a pesar de que la relevancia de dichos temas para conseguir una efectiva integración sea reconocida en los diferentes niveles de gobierno.

Además, hay ámbitos del sistema que destacan por su capacidad de generar actividades y resultados, como por ejemplo las instituciones que se ocupan del ámbito económico o ambiental, las cuales tienen sus propias secretarías, amplio consenso a nivel de cada espacio nacional y una propia institucionalidad nacional y regional sobre la que apoyarse.

Finalmente, existen otras áreas que no están específicamente detalladas en las cinco dimensiones de la integración y que se pueden definir como ‘emergentes’. Este es seguramente el caso del ordenamiento territorial, disciplina que sigue construyendo consenso entre las instituciones nacionales y a partir del cual ha sido desarrollada una específica “Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015” elaborada por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano (CCVAH, Junio de 2010) con el acompañamiento de la Secretaría de la Integración

Centroamericana (SISCA). La SISCA, como se verá en el desarrollo del estudio, ha conseguido también incluir el O.T. en los lineamientos básicos de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH) aprobada en 2009.

Instrumentos legales para la integración centroamericana

El Cuadro 5 ofrece una síntesis de los principales instrumentos jurídicos desarrollados en la región, si bien por razones de espacio no será posible analizar detalladamente el contenido de cada tratado o convenio relativo al proceso de integración en acto a nivel de la Integración Centroamericana.

Cuadro 5: Principales instrumentos legales para la integración centroamericana

1958	Tratado Multilateral de Libre Comercio de Integración Económica (10 de enero)
1960	Tratado de Asociación Económica (Guatemala, El Salvador, Honduras)
1958	Tratado General de Integración Económica (10 de enero)
1962	Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)
1982	Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC)
1987	Esquipalpa II, Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica
1987	Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) (la primera sesión solemne se efectuó en 1991)
1989	Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (entrado en vigor en 1990)
1991	Protocolo de Tegucigalpa, constitución del Sistema de la Integración Centroamericana (entró en vigor el 1º de febrero de 1993) y reforma de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), de 1962
1992	Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)
1993	“Protocolo de Guatemala” al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 (entró definitivamente en vigor para todos los países el 19 de mayo de 1997)
1993	Constitución del Subsistema de Integración Económica, cuyo órgano técnico y administrativo es la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
1994	Constitución de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)
1995	Tratado de la Integración Social Centroamericana (entró en vigor para tres países en Marzo de 1996).
1995	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica
1995	Convención Centroamericana para la Protección del Patrimonio Cultural
1995	Convención Centroamericana para la Realización de Exposiciones de Objetos Arqueológicos, Históricos y Artísticos
1995	Convención Centroamericana para la Restitución y el Retorno de Objetos Arqueológicos, Históricos y Artísticos
2002	Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa
2003	Enmienda al Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana
2006	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados

	Unidos de América (RD-CAFTA)
2007	Convenio marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana
2008	Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)

Fuente: elaboración de la autora

En este marco es importante subrayar que, a pesar de los significativos avances conseguidos sucesivamente a la década de los cincuenta, el proceso de la integración centroamericana inicia su etapa transformadora durante los años noventa con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, instrumento que constituye el marco jurídico y ordenamiento institucional de dicho proceso, y con la entrada en funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el 1 de enero de 1993.

De acuerdo con el análisis normativo efectuado por la CEPAL (1997), basado en las fuentes normativas que rigen el proceso de integración, en el curso del tiempo ha resultado “problemática la definición de una nueva agenda centroamericana operativa basada en fuentes formales, precisamente por la abundancia de definiciones de objetivos y de agendas globales generadas en los últimos años” (p. 6).

En el año 1987 se establece con “Esquípalas II” el punto de partida de la nueva agenda de integración regional a través de la realización de acciones inmediatas sobre la pacificación y la democratización de la región. También se enfatiza directamente la necesidad de la cooperación regional “para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria”.

Con el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 se proclama el compromiso de constituir Centroamérica “como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” y sucesivamente con el Protocolo de Guatemala de 1993 se establece el compromiso formal para la definición de una nueva agenda “económica” común con el objetivo de una creación “voluntaria, gradual, complementaria y progresiva” de una Unión Económica Centroamericana, definida como “un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional”.

En 1994 con la creación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en la agenda de la integración se incorporan elementos de “desarrollo sostenible integral” (introduciendo la dimensión ambiental del sistema) y “principios” que cubren casi todas las dimensiones de la vida y su “calidad”⁷⁵.

⁷⁵ Se habla de “respeto a la vida, el mejoramiento de la calidad de la vida humana, el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible, la promoción de la paz y la democracia, el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica, el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstos con el resto del mundo, y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible. Estos principios se traducen en una serie de “Bases” y 41 “objetivos específicos” políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales” (CEPAL 1997, p. 9).

Sólo en 1995, con la firma del “Tratado de Integración Social” (y con el Tratado de Seguridad Democrática) la creciente preocupación por los problemas sociales entra en la agenda centroamericana y, como ocurrió en Europa, se empieza a hablar de la dimensión social⁷⁶ de la integración, elemento hoy en día evaluado como complemento necesario de los procesos en curso, o que se pretende desarrollar, en los campos político y económico.

Durante años han sido ratificados otros tratados y convenios sobre protección del patrimonio cultural, realización de exposiciones de objetos arqueológicos, históricos y artísticos, establecimiento de la unión aduanera centroamericana, etc.), pero el tema territorial se ha quedado al margen por mucho tiempo.

A pesar de que en la región, ya desde la década de los cincuenta se desarrollaran políticas públicas a favor del desarrollo territorial⁷⁷, sólo recientemente el O.T. ha adquirido una centralidad en el debate sobre la integración económica, territorial y social de la región, hasta ser integrado en los lineamientos básicos de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH).

En un marco institucional general aún frágil, no todos los países que componen el SICA han ratificado los principales protocolos sucesivos al Protocolo Constitutivo de Tegucigalpa de 1991, como se puede apreciar en la tabla siguiente, (según la información disponible en 2009).

De hecho Belice se encuentra en la situación más extrema, habiendo ratificado sólo el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Además, algunos países no reconocen el Tratado de la Integración Social (Honduras y Belice) y el Tratado de la Integración Económica (Panamá y Belice), mientras que otros no reconocen a la Corte Centroamericana de Justicia (Costa Rica, Panamá y Belice) o no han ratificado el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Costa Rica y Belice).

Sin duda estas incongruencias entre diferentes realidades nacionales ponen de manifiesto conflictos específicos entre Estados miembros que condicionan (o ponen en peligro) la normal evolución del proceso de integración y limitan los avances en ese tema.

⁷⁶ El Tratado introduce asuntos como “el respeto a la vida, la familia como núcleo esencial de la sociedad, la no discriminación, la promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación así como a una actividad económica digna y justamente remunerada, etc.” (Ibidem).

⁷⁷ Existe en materia una amplia literatura. Para una evolución de las políticas latinoamericanas: Boisier (1981 y 1994) y de Mattos (1996) entre otros.

Tab. 10 - Principales instrumentos legales del SICA

	Protocolo de Tegucigalpa	Tratado General de Integración Económica C.A.	Tratado de Integración Social C.A.	Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia	Tratado Constitutivo de PARLACEN	Tratado Marco de Seguridad Democrática
Guatemala	x	x	x	x	x	x
El Salvador	x	x	x	x	x	x
Honduras	x	x		x	x	x
Nicaragua	x	x	x	x	x	x
Costa Rica	x	x	x			x
Panamá	x		x		x	x
Belice	x		x*			x

*Ratificado el 17 de febrero de 2011

Fuente: elaboración de la autora sobre datos de Pérez C. R. (2008)

Por otro lado, es relevante que el SICA haya conseguido importantes avances en el proceso de integración centroamericana y exhiba “un notable dinamismo del que son buenos síntomas la revisión y funcionamiento de determinados mecanismos institucionales, la pertinencia y los procesos de elaboración de las estrategias y políticas regionales en ámbitos específicos del desarrollo regional o los diversos esquemas de intervención regional que la cooperación internacional define a su alrededor” (Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez 2010, p. 223). De hecho, entre sus mayores (y recientes) avances (según una división por áreas temáticas, como es sugerido por Pérez en su presentación sobre los avances del proceso de integración centroamericana) cabe mencionar:

1. Política institucional:

- ~ Incorporación de nuevos miembros y alianzas estratégicas (República Dominicana en calidad de Estado Asociado al SICA, Estados Unidos Mexicanos en categoría de Observador Regional, etc.).

2. Fortalecimiento institucional del SICA:

- ~ Aprobación del Reglamento del Comité Ejecutivo.
- ~ Suscripción del Convenio Marco para la Unión Aduanera Centroamericana.
- ~ Creación del Ente Contralor de los Órganos e Instituciones del SICA.
- ~ Creación de la Unidad de Seguridad Democrática en la Secretaría General del SICA.

3. Fortalecimiento de la integración centroamericana:

- ~ Adopción del Pasaporte Único Centroamericano.

- ~ Convenio de creación de la Visa Única Centroamericana para la libre movilidad de extranjeros.
- ~ Eliminación de la TIE en el CA-4, es decir el área conformada por Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. SPIEGARE LA TIE.
- ~ Acuerdo de Cooperación para la Facilitación y Desarrollo de las Operaciones Aéreas.
- ~ Suscripción del Tratado para la Implementación de la Hipoteca Centroamericana.
- ~ Aprobación del Decálogo Educativo 2021.
- ~ Aprobación de la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020.
- ~ Aprobación de la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017.

Otros relevantes avances se han conseguido en tema de seguridad, desarrollo energético, pesca, agricultura. Sin embargo, tal como destacan Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez (2010), el SICA aún se caracteriza por una serie de problemas institucionales “tradicionales” que afectan el desarrollo del proceso de integración (dispersión institucional, confusa voluntad política de algunos Estados miembros, etc.). Los factores críticos que el SICA aún presenta desde el punto de vista institucional, identificados por un valioso estudio de Caldentey 2004 (cit. Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez 2010), se pueden resumir como sigue:

1. La integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario.
2. Las agendas nacionales y la agenda regional no consiguen articularse; las instituciones y los procesos que éstas desarrollan pueden constituir el elemento articulador de los intereses regionales, nacionales y de la sociedad civil.
3. El problema principal es que la dinámica de la integración regional está desvinculada de los procesos y de los actores estratégicos en la región, y no está respaldada por mecanismos institucionalizados de toma de decisiones.
4. La solución parece ser el mejoramiento del proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el involucramiento de la sociedad civil.

Como denotan los mismos autores, “estos factores críticos siguen vigentes pero han experimentados cambios importantes”. Por ejemplo, en materia de aspectos institucionales de la integración, “elementos como la Comisión ad hoc para la reforma institucional y el Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (PAIRCA) de la Unión Europea se han combinado con la decisión de los gobiernos centroamericanos y de la cooperación internacional de concederle una creciente prioridad al ámbito regional” (...). “Los avances institucionales han

sido muy importantes en el proceso de toma de decisiones que es ahora algo más ordenado y transparente. También se aprecia una creciente conexión de las agendas nacionales y la regional que es más evidente en unos sectores y ámbitos que en otros” (Ibídem, p. 224).

4.2 Hacia un Ordenamiento Territorial a escala regional

Como se ha comentado precedentemente, durante años el ordenamiento del territorio no ha sido considerado como tema de urgente relevancia en el marco de las agendas de integración regional.

Sin embargo, los cambios impuestos por la perentoria urgencia de conseguir un desarrollo más equitativo a nivel social, económico y territorial (como los cambios paradigmáticos que se han producido a lo largo del tiempo tanto en Europa como en América Latina en materia de desarrollo territorial)⁷⁸, y la necesidad de resolver los inaplazables problemas que afectan la región (dualidades económicas intra y extra-regionales, persistente marginalidad de las áreas periféricas, transformaciones en las estructuras económicas nacionales, crisis del sector primario y consecuente transición económica, creciente urbanización, migración interna y externa, heterogénea distribución de ingresos, deterioro de los recursos naturales, etc.) han llevado a los gobiernos nacionales y a los organismos supranacionales a reconsiderar el ordenamiento territorial como disciplina útil para la promoción de políticas públicas orientadas al desarrollo social, económico y territorial.

Citando textualmente “la región muestra mucha actividad en el tema de OT (...) Esos esfuerzos, iniciativas en marcha, son el capital que el CCVAH [el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, NdA] quiere promover para la construcción de políticas públicas en materia de OT en cada uno de los países y de manera compartida en toda la región” (SISCA 2010a, p. 11)

Como es aclarado por la Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH 2010-2015, “la tarea de construir una región más integrada sigue siendo un desafío enorme y requiere el abordaje de múltiples aspectos del desarrollo” (Ibídem p. 5), y el ordenamiento territorial es uno de estos.

De igual manera, “varios organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, han mostrado la convicción de que el tema de O.T. es clave para el desarrollo de la región, y por ello es destacable que la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y

⁷⁸ Como reseña sintética se sugiere, entre otros, Lázaro Araujo (1999), ‘Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local’, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XXXI, tercera época N°, invierno 1999. Ministerio de Fomento, España, (ii) Boisier (1992), *El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Conceptos, problemas y métodos*, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco y (iii) Boisier (2000), ‘Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?’, *Estudios Sociales* 103, C.P.U, 2000/a, Santiago de Chile; (iv) Camagni R. (1999), *La teoria dello sviluppo regionale*, CUSL Nuova Vita, Padova.

el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) entre otros, hayan incluido el tema de OT como componente de importancia en sus respectivas agendas sectoriales” (Ibídem).

Según el análisis desarrollado por CCVAH durante la realización de dicha Agenda, la región centroamericana está caracterizada por una serie de nodos críticos que vinculan y limitan el OT a escala regional (Tab. 11).

Tab. 11 - Nodos críticos del ordenamiento territorial en la región centroamericana

1. Necesidad de un marco conceptual compartido
2. Los sistemas institucionales y los marco legales
3. Rol de los gobiernos locales
4. La inversión pública y el enfoque territorial

Fuente: elaboración de la autora sobre información SISCA 2010

En primer lugar, y de acuerdo con el análisis crítico de la situación del ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana ofrecido por la Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015, el O.T. en la región está caracterizado por la ausencia de un marco conceptual uniforme. Los países SICA en efecto, se caracterizan por sus diversas y varias formas de relacionarse con el territorio y por múltiples enfoques conceptuales, estratégicos y metodológicos para abordar el tema. “Cada país ha desarrollado sus experiencias, sus instituciones y sus cuerpos jurídicos, en respuesta a un concepto y a una situación muy particular, difícilmente comparable. Este es un hallazgo importante en tanto dibuja un escenario regional que desde sus orígenes se plantea muy heterogéneo y complejo” (Ibídem, p. 7). Dicha heterogeneidad plantea sin duda un primer e importante reto para un abordaje del O.T a escala regional.

El segundo nodo crítico del O.T. se refiere a la fragilidad de los sistemas institucionales y marcos legales. La región presenta dos casos más avanzados en términos de consolidación legal del tema, que son Honduras y Panamá. Los otros países aún se encuentran en la fase de elaboración y debate de sus propios marcos competenciales y normativos, y/o de una específica Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

Según una visión general, todos se enfrentan con una serie de dificultades comunes relativas a (como ha sido expuesto en el texto, Ibídem, p. 8):

1. La falta de claridad en las funciones de las diversas instituciones que se responsabilizan del tema, en los ámbitos nacionales y locales; así como la ausencia de un liderazgo institucional claro.
2. La falta de recursos humanos, financieros y técnicos que fortalezcan la capacidad de ejecución de las instituciones.

3. La dispersión de aspectos legales sobre el tema, reflejada en la duplicidad de competencias, o la falta de claridad sobre roles de diferentes organismos públicos nacionales y locales.
4. La ausencia de una ley marco de OT, en algunos países, agrava la situación, pero quienes ya cuentan con tal Ley, tienen severas dificultades para su implementación.

La tercera criticidad es relativa al papel jugado por los gobiernos locales. Sin bien, de acuerdo al proceso de descentralización en acto en muchos países, se reconoce una cada vez mayor autonomía municipal, también a través de un empoderamiento de la normativa en la materia, muchas criticidades permanecen. Aunque en las diferentes arenas políticas nacionales y supranacionales se ha avanzado mucho en el reconocimiento del papel fundamental que el Municipio (como actor clave de los procesos en objeto) desarrolla en tema de O.T., de hecho en la mayoría de los países (i) aún existe una desarticulación entre agenda de descentralización o reforma del Estado y O.T., (ii) persisten vacíos de funciones y, como consecuencia, las municipalidades tienen un rol poco participativo en esta materia (sobre todo la más pequeñas, que disponen de menores recursos financieros y humanos) y (iii) se nota una general marginalidad de los gobiernos locales en los procesos nacionales, aunque hay casos puntuales exitosos entre grandes municipalidades.

Finalmente, el último nodo crítico señalado en la Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015, se refiere a la necesidad de repensar los mecanismos de inversión pública según un “enfoque territorial”. Esto significa que, también con el fin de activar procesos de desarrollo económicos y productivos en la región (por ejemplo a través de inversiones en infraestructuras estratégicas), es necesario conceptualizar la inversión pública como instrumento de O.T. y articular explícitamente políticas territoriales con fondos e inversiones *ad hoc* (en este tema instrumentos y mecanismos de financiación ideados por la Unión Europea, y tratados en el capítulo precedente, podrían ser fuente de inspiración). Se presenta a nivel regional entonces, la necesidad de “territorializar” los presupuestos nacionales a fin de aprovechar los grandes cambios territoriales⁷⁹ para integrarlos en los modelos de O.T.

Basándose en el contenido de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, y en los asuntos contenidos en la Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas de 1972 sobre Medio Humano, el marco conceptual de la Agenda de Ordenamiento Territorial, asume que es necesario crear el “ambiente institucional para respaldar un concepto común y hacer conjugar las visiones nacionales hacia una Carta Centroamericana de OT, (...) columna de importancia fundamental para la gobernabilidad y a la vez, un ancla operativa para la regionalización de

⁷⁹ Que como se menciona en la presentación del “Proyecto Ordenamiento Territorial en Centroamérica” (GTZ – SISCA/CCVAH San José, Costa Rica de 24 de septiembre de 2009) a nivel regional se refieren a procesos que pueden ser regulados o promovidos desde las políticas públicas como son, por ejemplo: los nuevos patrones de asentamiento y urbanización, transformaciones del espacio rural, migración internacional (intrarregional y extrarregional), desarrollo turístico, nuevos procesos inmobiliarios, grandes emprendimientos infraestructurales, etc.

Centroamérica” (SISCA 2010a, p. 12). Además la Agenda propone un esquema de construcción, o guía metodológica, para conseguir un Acuerdo Político regional en la materia, a fin de (i) conducir el proceso de posicionamiento de los demás actores estatales por país, (ii) establecer conceptos y principios comunes e (iii) identificar roles y funciones mínimas en los ámbitos nacionales para la articulación de políticas en OT transfronterizo y regional.

Más allá de los actores e instrumentos a escala regional asuntos que se tratarán en el siguiente párrafo, es relevante analizar también cómo el enfoque del ordenamiento territorial, desde una perspectiva temática, sea de naturaleza multidisciplinaria e inter-sectorial. De hecho, la temática del OT y su institucionalidad en Centroamérica se clasifican según la siguiente caracterización: (i) económico y rural, (ii) social, (iii) vivienda, (iv) hídrico, (v) ambiente y (vi) riesgo. A cada sector le corresponden uno o más organismos regionales, los que por medio de sus instrumentos políticos buscan “lograr la integralidad y el carácter holístico del ordenamiento territorial”.

Finalmente, en una visión de “dinámica integracionista, que promueve el ordenamiento territorial, desde los subsistemas, social, ambiental y económico”, a cada aspecto sectorial le corresponden diferentes organismos regionales y sus relativos aportes al ordenamiento territorial (instrumentos estratégicos y políticos).

4.3 Principales actores del Ordenamiento Territorial en la región centroamericana

Respecto a los aspectos institucionales, el 26 de noviembre de 2010 quedó establecido el Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN), cuya creación estaba prevista en el Protocolo de Tegucigalpa como órgano del SICA. El CONPLAN constituye un nuevo espacio de reflexión y cooperación encaminado a fortalecer la gestión de la planificación, tanto a nivel regional como nacional y en lo tocante a propuestas, instituciones y metodologías en materia de O.T.

Anteriormente, al no existir en el marco del SICA organismos explícitamente dedicados a la ordenación del territorio, varias instancias desempeñaron un papel fundamental en materia de ordenación del territorio, y siguen activas en este tema. Se trata de:

1. La Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA).
2. El Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH).
3. La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
4. El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).
5. La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
6. El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC).
7. El Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH).

8. El Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA).

Dichos organismos, mediante la elaboración de políticas, estrategias e instrumentos han tenido en el transcurso del tiempo una específica incidencia en el tema, por lo general de carácter sectorial. A continuación se analizará el papel desarrollado por SISCA y CCVAH y un conjunto de instrumentos considerados de particular relevancia elaborados por: (i) el Centro de Coordinación Para la Prevención de los Desastres en América Central, que ha realizado la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR); (ii) el Consejo Agropecuario Centroamericano, que ha elaborado la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) y la Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS); y (iii) la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo que ha realizado el Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014 (PARCA).

El Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN)

Creado el 26 de noviembre de 2010, el Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) constituye el órgano técnico especializado de asesoría, apoyo y elaboración de propuestas en materia de planificación para el desarrollo democrático e integral de la ciudadanía regional, el fortalecimiento de los procesos de integración regional, sus instituciones y órganos; así como de acompañamiento, desarrollo y seguimiento, a los mandatos de la Reunión de Presidentes que sean de competencia (Art. 1, Acta Constitutiva de CONPLAN)⁸⁰ en coordinación con las instancias responsables.

El CONPLAN está conformado por las siguientes instituciones públicas: (i) Costa Rica - Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, (ii) El Salvador - Secretaría Técnica de la Presidencia, (iii) Guatemala - Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, (iv) Honduras - Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, (v) Panamá - Ministerio de Economía y Finanzas y (vi) República Dominicana - Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Según el Art. 5 de su Acta Constitutiva, el CONPLAN está integrado por: el Consejo de Ministros, una Presidencia *Pro Témpore*, la Secretaría Técnica, el Foro Académico Regional del Desarrollo (FORO-CONPLAN) y otras instancias y comisiones creadas por el Consejo.

De conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa (Art. 16 y 19), el propósito del CONPLAN es “asesorar, proponer y apoyar la elaboración, institucionalización e implementación desde una perspectiva integral y democrática de planificación y el desarrollo, las políticas y planes de integración regional (...) mediante la implementación de estrategias intersectoriales de trabajo con órganos e instituciones especializadas del SICA” (Art. 3, Acta Constitutiva de CONPLAN).

⁸⁰ El documento se encuentra en la página web del SICA: www.sica.int.

El CONPLAN tiene competencias en diseñar, elaborar y proponer enfoques, metodologías, instrumentos y herramientas de planificación regional a través de la armonización de las políticas regionales y brindar acompañamiento técnico especializado a los gobiernos nacionales a fin de incorporar en las políticas y planes de cada Estado la visión política territorial.

Finalmente, este Consejo por su naturaleza y misión, ofrece la oportunidad de reducir las asimetrías existentes en el marco de los países SICA en materia de planificación y ordenación del territorio y constituye una oportunidad para fortalecer el proceso de integración posibilitando que la planificación nacional incorpore el tema de la integración regional, y que de esta manera, contribuya a que este tema se convierta en una política de Estado⁸¹.

El papel de la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA)

La Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), que también es Secretaría del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), “es el órgano técnico y administrativo del proceso de la integración social centroamericana” (art. 13, Tratado de la Integración Social Centroamericana - TISCA, suscrito en la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos el 30 de marzo de 1995). La entidad sirve también de secretaría a cualquier otro órgano del área social sin secretaría particular.

El objetivo principal del SISCA es “promover una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana gracias a las oportunidades que brinda la integración social de la región”.

La SISCA apoya el funcionamiento del CCVAH del cual ejerce la función de Secretaría Ejecutiva⁸², en virtud de lo establecido en el artículo 13 del Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA). El art. 14 establece sus funciones:

1. Velar a nivel regional por la correcta aplicación del presente Tratado y demás instrumentos jurídicos de la integración social regional, así como por la ejecución de las decisiones de los órganos del Subsistema Social.
2. Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos que se definan en este marco.
3. Realizar las actividades que el Consejo de la Integración Social le encomiende. En materia social tendrá capacidad de propuesta.

⁸¹ Fuente: Discurso del Secretario General del SICA, Doctor Juan Daniel Alemán Gurdíán, en ocasión de la Constitución del Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN), Guatemala, 26 de noviembre de 2010 (Fuente: www.sica.int).

⁸² La SISCA es también secretaría del Consejo la Integración Social (CIS) y del Consejo del Istmo Centroamericano de Deporte y Recreación (CODICADER). Adicionalmente, es enlace con el Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable Y Saneamiento (FOCARD) y con el Consejo de Ministro de Salud de Centroamérica (COMISA).

4. Servir de enlace de las acciones de las secretarías sectoriales del Subsistema Social así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa y en ejercicio de su autonomía funcional.

Finalmente, el SISCA cuenta con un amplio portafolio de proyectos en ejecución, entre los cuales se mencionan:

1. Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA).
2. Proyecto Regional de VIH-SIDA para América Central.
3. Programa Regional REDCA+.
4. Proyecto Regional Salud AECID/SICA.
5. “Protocolo centroamericano de control de calidad y adquisición de medicamentos”.
6. Proyecto de Apoyo al Consejo de la Integración Social.
7. Fortalecimiento de la gestión basada en los resultados en el sector de protección social en América Central.

El Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos

El Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) es la instancia política decisoria del área de vivienda y asentamientos humanos del Subsistema Social del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

El CCVAH nace en 1992, fecha en que empezaron a reunirse las máximas autoridades del Sector Vivienda de la región para realizar acciones relacionadas con el déficit habitacional, vivienda social y asentamientos humanos.

En septiembre de 2000 el CCVAH se incorpora de manera plena al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), específicamente al Subsistema de la Integración Social, por medio de una resolución ministerial tomada en el marco del “Acta de Guatemala”.

El CCVAH se conforma por la representación al más alto nivel de:

- ~ El Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano de Belice,
- ~ El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica,
- ~ El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador,
- ~ El Viceministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de Guatemala,
- ~ La Secretaría de Desarrollo Social de Honduras,

- ~ El Instituto de Vivienda Urbana y Rural de Nicaragua,
- ~ El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá
- ~ El Instituto Nacional de Vivienda de República Dominicana.

A su vez el CCVAH cuenta con un enlace técnico por país, que actúa como el canal de comunicación más directo con la SISCA y apoya la implementación técnica en cada país de las decisiones tomadas por el Consejo.

Los propósitos del CCVAH son:

- ~ Definir la normativa y conducción regional del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, con un enfoque de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- ~ Identificar y priorizar los problemas regionales de vivienda y gestión del territorio urbano.
- ~ Elevar al conocimiento de la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado de los Países Miembros del SICA, los productos del Consejo.
- ~ Establecer alianzas estratégicas y potenciar el acercamiento a organismos de cooperación internacional.
- ~ Promover el diálogo y la cooperación horizontal sobre las temáticas de Vivienda, Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial.

El CCVAH se reúne de manera ordinaria dos veces por semestre, generalmente en el país que ejerce la Presidencia *Pro Tempore*, la cual según el Reglamento de la Presidencia Pro Tempore del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), art. 3, se ejerce por rotación cada seis meses, atendiendo al orden geográfico. El CCVAH puede realizar reuniones extraordinarias cuando lo considere necesario.

Los principales lineamientos para actuar en la región están definidos en la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH) y en la Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH, ambas aprobadas por los Jefes de Estado y Gobierno de los Países Miembros del SICA respectivamente durante la XXXIV (junio 2009) y la XXXV Reunión Ordinaria (junio 2010).

Finalmente, considerando el carácter intersectorial de su trabajo, el CCVAH ha establecido alianzas estratégicas con actores clave dentro y fuera del SICA, tales como:

- ~ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales de América Central - CEPREDENAC.
- ~ Consejo Agropecuario Centroamericano - CAC.
- ~ Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo - CCAD.

- ~ Banco Centroamericano de Integración Económica- BCIE.
- ~ Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica.
- ~ GTZ, Cooperación Técnica Alemana.
- ~ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN.
- ~ ONU - Hábitat.

4.4 Instrumentos de Ordenamiento Territorial en la región centroamericana

A nivel regional existen diferentes instrumentos con relevancia en materia de ordenamiento y desarrollo territorial. Entre otros, aquellos formulados por los organismos del SICA⁸³ y que se consideran importantes para el presente estudio son:

1. La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR), realizada por el Centro de Coordinación Para la Prevención de los Desastres en América Central (CEPREDENAC).
2. La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).
3. La Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS) liderada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).
4. El Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014 (PARCA) realizado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
5. La Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH) del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH).
6. La Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2015 (CCVAH).

La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)

La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR) es la orientación regional de mayor nivel en materia de Gestión del Riesgo de Desastres. Dicho instrumento,⁸⁴ ha sido realizado por el Centro de Coordinación Para la Prevención de los Desastres en América Central (CEPREDENAC) para responder a la “necesidad de actualizar los compromisos regionales

⁸³ Toda la documentación se puede descargar en el centro de documentación de la pagina web www.sica.int.

⁸⁴ Aprobado en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, Panamá 29 y 30 de junio de 2010.

orientados a reducir y prevenir el riesgo de desastres y con esto contribuir con una visión de desarrollo integral y seguro en Centroamérica” (PCGIR, p. 4).

La Política está orientada al desarrollo de procesos de coordinación y promoción interinstitucional que contribuyan a la intensificación y aumento en la calidad y el impacto de las estrategias nacionales de gestión integral del riesgo.

Dicho instrumento establece también orientaciones y compromisos desde un enfoque integral (multisectorial y territorial) para entrelazar la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión social, la cohesión social y la gestión ambiental; y al mismo tiempo, se propone como marco orientador para fortalecer los vínculos en materia de Gestión del Riesgo de Desastres con los compromisos internacionales derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁸⁵ y del Marco de Acción de Hyogo⁸⁶.

La Secretaría General del SICA a través del CEPREDENAC es responsable de “velar por la implementación de los mecanismos de la política y de facilitar la dinámica de promoción y coordinación hacia otros órganos del Sistema y entre secretarías y sub-sistemas” (PCGIR, p. 22)⁸⁷.

La PCGIR se funda sobre cinco ejes articuladores (señaladas con letras) y dieciséis medidas (numeradas) en los cuales se determinan los compromisos asumidos por las autoridades regionales:

- A. Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible.
 - 1. Planificación de la inversión pública con criterios de gestión de riesgos.
 - 2. Protección financiera de la inversión.
 - 3. Sistematización y generación de información.
 - 4. Evaluación de la inversión.

⁸⁵ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados en el año 2000, son ocho objetivos de desarrollo humano, que los 192 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Los títulos de los ocho objetivos, con sus metas específicas, son: (1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) Lograr la enseñanza primaria universal; (3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; (4) Reducir la mortalidad infantil; (5) Mejorar la salud materna; (6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; (7) Garantizar el sustento del medio ambiente; (8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

⁸⁶ El Protocolo de Hyogo (Japón) sobre el cambio climático es un protocolo de la La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) suscrito en 1997. El protocolo representa un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global.

⁸⁷ Bajo la orientación de la PCGIR, los diferentes Subsistemas y Secretarías del SICA incorporarán en sus respectivas Estrategias el enfoque de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. El Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), con vigencia hasta el año 2015, integrará las acciones de mediano plazo en todas las escalas y niveles de ejecución: regional, nacional, sectorial. El Plan Plurianual del SICA integrará de forma transversal el enfoque de gestión integral de riesgos en la planificación de todos los sub-sistemas y, de manera específica, en el Sub-sistema Ambiental incluirá los aspectos directamente relacionados. El Plan Plurianual del CEPREDENAC establecerá las acciones específicas de competencia de este órgano en el marco de la PCGIR, en un período de 5 años (p. 23).

5. Fomentar la inversión pública en materia de gestión de riesgos.
- B. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad.
1. Incorporación de la gestión de riesgos en la educación formal y no formal.
 2. Vivienda y ordenamiento territorial con enfoque de gestión de riesgos.
 3. Inversión en infraestructura social básica con criterios de gestión de riesgo.
- C. Ambiente y Cambio Climático.
1. Armonización del marco de políticas y estrategias en Riesgo-Agua-Ambiente.
 2. Incorporación del enfoque de gestión de riesgos en el Cambio Climático.
- D. Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza.
1. Fortalecimiento de capacidades locales.
 2. Gestión del riesgo urbano.
- E. Gestión de los Desastres y Recuperación.
1. Consolidación del Mecanismo Regional de Coordinación de la Ayuda Mutua ante Desastres.
 2. Búsqueda de estandarización del manejo de información y evaluación de daños.
 3. Recuperación y Reconstrucción con Transformación.
 4. Intercambio de experiencias intra y extra regionales.

Finalmente, la Política identifica los principales procesos, instrumentos y mecanismos requeridos para su implementación los que incluyen aspectos institucionales, financieros, de supervisión, rendición de cuentas y de participación.

“Los aspectos más concretos de estos instrumentos regionales, como presupuesto, indicadores de impacto y desempeño, responsabilidades de corto y mediano plazo, serán desarrollados a nivel de estrategia y de plan. En especial, el Plan Regional de Reducción de Desastres, aún vigente, será adaptado para que sea congruente con la política e incorpore en detalle sus instrumentos y mecanismos de aplicación. Los contenidos implican una orientación y establecen responsabilidades concretas a nivel de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana en sus diferentes escalas. Por tanto, la vía de aproximación a lo nacional se da a través de los mecanismos y órganos que las instituciones del SICA tienen definidos en sus instrumentos normativos. Esta política ofrece un gran valor agregado a los procesos que hoy se desarrollan en los países y la región, fundamentalmente con una armonización e integración de los enfoques sectoriales y sub-sistémicos, una base territorial más concreta, una puesta al día de los abordajes teóricos y conceptuales, una intensificación de las acciones de coordinación y

promoción y un conjunto de decisiones en áreas sensibles no cubiertas aún en estrategias anteriores” (PCGIR, p. 22).

La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT)

La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) fue elaborada por mandato de la Cumbre de Jefes de Estado de América Central, bajo la conducción del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y en coordinación con otras instancias del Sistema de Integración Centroamericano. Diseñada sobre la base del más amplio proceso participativo de construcción de políticas e instrumentos regionales en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana⁸⁸, dicha Estrategia fue aprobada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (instituido en 2008 especialmente para su formulación) el 12 de marzo de 2010.

La ECADERT ha entrado en vigencia de inmediato, por lo cual ya existen planes de trabajo, recursos humanos y financieros de las entidades participantes, y ya se han efectuado varias actividades preparatorias, de planeamiento y construcción metodológica para las acciones a desarrollar. En cada país se establecerá una Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT⁸⁹, con participación de las entidades públicas y organizaciones relacionadas con el desarrollo rural.

“Esta Estrategia se origina en la urgencia de fortalecer las capacidades creativas e innovadoras de la población rural, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en los territorios de la región, de manera que se establezcan mecanismos incluyentes de acceso al desarrollo, que conduzcan a la cohesión social y territorial. Tal es la finalidad última de la ECADERT. El fortalecimiento de la cohesión territorial de los países y la inclusión social en los territorios rurales ofrece diversos e importantes beneficios potenciales para las sociedades del Istmo. Entre ellos cabe destacar el logro de mayor seguridad y soberanía alimentarias, sustentabilidad, mejoramiento de la gobernabilidad democrática y construcción de ciudadanía plena” (ECADERT, p. 4).

La Estrategia incluye a los siete países centroamericanos y su horizonte temporal abarca dos décadas: del 2010 al 2030. La ejecución de la ECADERT se extenderá también a la República Dominicana, país asociado del SICA que así lo ha solicitado.

La ECADERT tiene el objetivo general de “promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas, con los correspondientes procesos de formulación consensuada de proyectos de futuro y procesos de planeamiento e inversión orientados por una visión estratégica, para la transformación institucional, social, económica, cultural y ambiental

⁸⁸ El CAC ha destinado al Grupo Técnico Intergubernamental (GTI) la coordinación de este proceso que ha involucrado a más de 850 representantes de centenares de organizaciones y entidades de todo el istmo centroamericano (incluyendo organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes, de pequeños y medianos productores, agrupaciones gremiales del sector privado, ONG y centros de investigación, etc.).

⁸⁹ Estas designarán dos representantes para conformar la Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT. Por mandato del CAC, el GTI dará continuidad al proceso hasta que se reúna la Comisión Regional.

del medio rural centroamericano, impulsada por los actores sociales e institucionales de los territorios, valorizando su identidad cultural y sus potencialidades propias para lograr el desarrollo sostenible” (Ibidem).

La Estrategia dispone de cinco componentes y relativos objetivos estratégicos que son: (i) institucionalidad para el Desarrollo Rural Territorial, (ii) tejido social y redes de cooperación territoriales, (iii) economía rural de los territorios, (iv) identidad cultural del territorio, y (v) naturaleza y territorios.

En particular, con el fin de fortalecer de forma efectiva los procesos de integración y orientar la formulación y ejecución de políticas públicas intersectoriales de largo plazo y los procesos de Desarrollo Rural Territorial (DRT), la ECADERT busca facilitar las acciones concertadas para el desarrollo de territorios transfronterizos y de territorios con características problemáticas y potencialidades similares en varios países.

La Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS)

La Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS) es una iniciativa regional aprobada el 28 de mayo de 2008⁹⁰, consensuada y liderada por los consejos de ministros de Agricultura, Ambiente y Salud (Consejo Agropecuario Centroamericano - CAC, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo - CCAD y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica - COMISCA), pertenecientes a los subsectores económico, ambiental y social del Sistema de la Integración Centroamericana respectivamente.

La ERAS, la cual “se propone retomar, armonizar, fortalecer y dar seguimiento a políticas e instrumentos afines, existentes o en proceso de formulación, constituye un modelo para el abordaje transversal de la gestión socioeconómica y ambiental” (ERAS, p. 6), a dichos principios se hace alusión también en la Política Agrícola Centroamericana. La Estrategia está compuesta por cinco ejes estratégicos interrelacionados: (i) manejo sostenible de tierras, (ii) cambio climático y variabilidad climática, (iii) biodiversidad, (iv) negocios agroambientales, (v) espacios y estilos de vida saludables. Dicho instrumento incluye al mismo tiempo un conjunto de líneas de acción y medidas generales así como previsiones de organización para su ejecución bajo una visión regional intersectorial unificada.

A partir de la aprobación de esta Estrategia, se han convocado reuniones del Comité Consultivo Inter-agencial (CCI) que apoyó el proceso de formulación de la misma, con el propósito de continuar obteniendo apoyo técnico especializado de alto nivel en la fase de implementación, seguimiento y evaluación de la ERAS.

Paralelamente, para estimular la participación ciudadana, se han creado “mecanismos participativos de diálogo horizontal y vertical entre los diferentes actores sociales y económicos

⁹⁰ Declaración de San Pedro Sula emanada de la Reunión Extraordinaria de Presidentes de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), denominada: “Cumbre de Cambio Climático y Medio Ambiente, Centroamérica y el Caribe”, y en la que participan los tres subsistemas: Ambiental, Salud y Económico.

de los países de la región, favoreciendo los procesos de apropiación y toma de decisiones para la ejecución de la ERAS”. Dichos procesos, incluyen la participación de las autoridades locales, comunidades, agencias para el desarrollo con expresión local, sector privado, instituciones públicas especializadas, ONGs, instituciones académicas y otros tomadores de decisión.

Finalmente, la Estrategia prevé un programa de comunicación y gestión del conocimiento con el fin de movilizar la sociedad alrededor de las actividades desarrolladas.

El Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014 (PARCA)

Elaborado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) constituye el instrumento de planificación para guiar el funcionamiento de la CCAD en el contexto regional e internacional. Dicho instrumento tiene, entre otros, el objetivo de potenciar y facilitar la coordinación interinstitucional y la construcción conjunta de sinergias a favor de la integración regional ambiental y el desarrollo sostenible en Centroamérica.

Existen diferentes ediciones del PARCA. La primera, publicada para el período 2000-2004, estuvo orientada a operativizar la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) y su puesta en práctica constituyó un ejercicio de creación de capacidades para abordar los retos ambientales de la región.

El PARCA II (2005-2009) definió el marco lógico (áreas estratégicas, objetivos específicos, resultados e indicadores para enfrentar los retos ambientales) centrado en el desarrollo de instrumentos para la gestión ambiental y en el establecimiento de alianzas regionales intersectoriales y se centró en la formulación y validación de instrumentos de política regionalmente armonizados.

El actual PARCA 2010-2014, “se enfoca en la gobernanza ambiental con un modelo de gestión basado en la aplicación y cumplimiento ambiental, y un fuerte énfasis en el trabajo intersectorial e inter institucional en el marco del Plan Plurianual del SICA” (p. 3).

El PARCA se centra en dos ámbitos de acción: (i) gestión política para lograr la transversalización de la gestión ambiental y coordinación interinstitucional, con el propósito de incidir en las instituciones públicas para que asuman su rol en integración ambiental, dotándoles de soporte técnico; y (ii) gestión técnica de la CCAD, más relacionada con el apoyo a las responsabilidades directas de las autoridades nacionales ambientales, especialmente en manejo de la calidad ambiental, gestión del patrimonio natural y adaptación al cambio climático (p. 4).

Los elementos transversales que forman la base fundamental de este Plan, y que han sido adoptados por la CCAD a lo largo de sus dos décadas de existencia, son: (i) fomento de la sustentabilidad del desarrollo, (ii) visión integral de la gestión ambiental, (iii) participación social, (iv) equidad social, (v) multiculturalidad, (vi) perspectiva de género, (vii) gestión ambiental descentralizada, (viii) eficacia y eficiencia de la gestión ambiental, (ix) reducción de la vulnerabilidad social y ecológica.

Las áreas estratégicas y relativos objetivos estratégicos y líneas de acción son: (i) gobernanza ambiental: incidencia y transversalidad de las políticas regionales, (ii) fortalecimiento de la institucionalidad nacional y gestión de la calidad ambiental, (iii) gestión del patrimonio natural y de ecosistemas priorizados, (iv) adaptación y mitigación del cambio climático y gestión integral del riesgo.

El actual PARCA incorpora dos nuevos instrumentos de apoyo: (i) el Mecanismo de Apoyo Presupuestario Directo acompañado por otras herramientas del Subsistema Ambiental y (ii) el Observatorio Regional de Aplicación y Cumplimiento Ambiental.

La Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH)

La Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos ha sido aprobada el 19 de Junio de 2009 mediante la Declaración de la XXXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA.. La Estrategia había sido elaborada por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), en coordinación con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE),

La Estrategia contiene propuestas de soluciones para conseguir su objetivo estratégico: “propiciar el acceso de toda la población a una vivienda digna y al mejoramiento del entorno urbanístico, así como para reducir la vulnerabilidad ante los desastres naturales con el fin de mejorar la calidad de vida de la población centroamericana”.

La ECVAH se propone por lo tanto:

- ~ Diseñar e implementar instrumentos técnicos y financieros que favorezcan el acceso a soluciones habitacionales en un entorno adecuado.
- ~ Desarrollar acciones que fortalezcan el marco legal y la institucionalidad nacional y regional para la gestión integral del sector vivienda, desarrollo urbano y asentamientos humanos.
- ~ Aumentar la capacidad y efectividad de los gobiernos en el abordaje de la problemática de vivienda.
- ~ Fortalecer el rol dinamizador que el sector de la construcción tiene en la economía.

Bajo dichos objetivos estratégicos, las prioridades de la Estrategia son: (i) atención al déficit, (ii) gestión de riesgo, (iii) fortalecimiento institucional y marco jurídico, (iv) financiamiento, (v) gestión del conocimiento, (vi) desarrollo territorial.

Para cada eje estratégico, la Estrategia cuenta con “aliados estratégicos” que son respectivamente: (i) Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y BCIE (atención al déficit), (ii) Centro Prevención de Desastres y Naturales de América Central -CEPRENAC (Gestión de Riesgo), (iii) Agencia Alemana de Cooperación - GTZ (fortalecimiento institucional

y marco jurídico), (iv) Proyecto Mesoamérica y BCIE (financiamiento), (v) Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Agencia Alemana de Cooperación - GTZ y Gobierno de Chile (gestión del conocimiento), (vi) Agencia Alemana de Cooperación - GTZ y BCIE (desarrollo territorial).

En particular, por lo que se refiere al eje de “Ordenamiento y Desarrollo Territorial” la Estrategia prevé la promoción de mecanismos que favorezcan la adopción de políticas de suelo en los países de la región. Las medidas formuladas para conseguir dicho objetivo son:

- (i) Impulsar políticas de suelo en los países para generación de suelo urbano para la vivienda social.
- (ii) Programa y difusión de metodologías de renovación urbana que faciliten la integración social de las ciudades.
- (iii) Desarrollo y difusión de experiencias sobre políticas de espacio público.
- (iv) Programa centroamericano de generación de lotes con servicios.

Finalmente, para su operativización la Estrategia se basa en “mecanismos de intervención” que son principalmente de dos tipos: (i) subsidios, o sea intervenciones estatales para la cobertura total o parcial de los costos de una vivienda. La fuente puede ser también cooperación internacional (reembolsable o no) y las políticas subsidiarias dependerán de sus políticas sociales; (ii) financiamientos, es decir, crédito público o privado complementario o total, para el mejoramiento, ampliación, adquisición o construcción de vivienda.

La Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015 del CCVAH

La Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), fue aprobada durante la XXXV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA (Panamá, 28 y 29 de junio de 2010) como parte del Plan de Acción de dicha cumbre.

Este instrumento ha sido realizado a través de un proceso ampliamente participativo y previa consulta de numerosas instituciones públicas y privadas de la región; y ha recogido buena parte de las experiencias y avances que los países del SICA (incluyendo la República Dominicana) tienen en materia de OT.

La aspiración de dicha Agenda, dice el texto oficial (p.6), “es contribuir, desde la perspectiva del desarrollo urbano y la construcción de asentamientos humanos sostenibles, a estimular los procesos de ordenamiento territorial, en los países miembros y fomentar la cooperación regional en este tema, facilitando el intercambio de experiencias y la construcción de propuestas que favorezcan la integración regional y la cooperación intersectorial, en materia de ordenamiento

territorial. Aspira también a sumarse a los esfuerzos afrontados desde otros organismos del SICA, para construir una visión compartida de ordenamiento territorial en Centroamérica”.

Entre los objetivos de este instrumento está “una mejor planificación y gestión territorial en la región, estimulando procesos de cooperación, en torno al tema del ordenamiento territorial y la integración centroamericana. Así mismo, instruir al Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, a que con el apoyo de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, trabajen en la implementación oportuna de la referida agenda.”

En detalle, los objetivos de la Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH son:

- ~ La construcción de un marco conceptual uniforme.
- ~ La creación y actualización de marcos políticos y normativos en la materia.
- ~ El establecimiento de mecanismos de financiamiento articulados territorialmente para apoyar la inversión pública.
- ~ El fortalecimiento de la institucionalidad nacional integrante del CCVAH.
- ~ La promoción del fortalecimiento de las entidades locales para la definición de sus políticas de suelo.
- ~ El fomento del liderazgo municipal para la creación de asentamientos humanos sostenibles.

Bajo una perspectiva de “integración sectorial, con el posicionamiento del sector vivienda y desarrollo urbano en el tema del ordenamiento territorial” la agenda propone una visión sistémica hacia un concepto técnico-político de OT, incentivando a otros sectores a adoptar su propio posicionamiento en la materia.

En este marco, los principios rectores de la Agenda de Ordenamiento Territorial son: (i) inclusión territorial, (ii) interdependencia entre asentamientos humanos, (iii) funcionalidad territorial, (iv) ciudadanía, (v) unidad e identidad regional, (vi) calidad de espacio público, (vii) asentamientos humanos productivos y sustentables, (viii) integralidad, y finalmente (ix) territorios seguros y sostenibles.

Considerando que la implementación misma es el primer reto de esta Agencia, dicho instrumento propone medidas e indicadores relativos a su implementación, siendo los principales: (i) impulsar la adopción de políticas de suelo en los países, para la generación de suelo urbano para vivienda social, (ii) promoción y difusión de metodologías de renovación urbana que faciliten la integración social de las ciudades, (iii) desarrollo y difusión de experiencias sobre políticas de espacio público, (iv) creación y desarrollo de un programa regional de generación de lotes con servicios, con su respectiva solución de financiamiento y respectiva legalización.

La misma SISCA ha querido contribuir a este esfuerzo incluyendo el O.T. como uno de los lineamientos de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH) precedentemente analizada. Finalmente la Agenda prevé la consolidación de una Unidad de

Vivienda y Ordenamiento Territorial de la (SISCA, como instancia que promueva la revisión y actualización de los marcos normativos nacionales sobre O.T.

4.5 El estado del Ordenamiento Territorial en los países que componen el SICA y la República Dominicana

Considerando que ya existen estudios relativos al ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana⁹¹ que (i) hacen una descripción y análisis crítico de los procesos de ordenamiento territorial en seis países de América Central - o sea de los países SICA excluso Belice - y República Dominicana, (ii) identifican puntos comunes y diferencias, (iii) establecen las bases de una agenda regional en el tema de OT y (iv) “reflejan muy bien el surgimiento y la evolución que el tema ha tenido en los países de la región centroamericana, hasta situarse con bastante fuerza en las agendas nacionales; y que también muestran que el tema ha sido abordado, en cada país, con enfoques o marcos conceptuales diferentes” (Agenda de Ordenamiento Territorial CCVAH 2010-2015, p. 6), no se considera necesario repetir lo que ya ha sido tratado por otros autores.

Igualmente, dichos estudios “señalan que el desarrollo de las capacidades técnicas, la formulación de marcos normativos y los instrumentos de planificación y gestión territorial, son tareas aún incipientes y requieren esfuerzos adicionales” (Ibídem) y, además de resumir el estado del avance de los procesos de OT en la región⁹², proponen recomendaciones concretas, como en el caso del documento “Propuestas para un Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial en Centroamérica”, realizado en Junio de 2010 en el marco del Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA), financiado por la Unión Europea y ejecutado por el Sistema de la Integración Centroamericana mediante la gestión coordinada del CEPREDENAC, el CRRH y la CCAD.

Finalmente, considerando la cantidad de literatura que hay sobre el tema, el alcance de esta última sección se reduce a ordenar y, donde sea necesario, actualizar de manera sintética, la legislación existente a nivel de los países del SICA y de República Dominicana en materia de OT.

4.5.1 Guatemala

Guatemala se encuentra desde el año 2007 en un difícil proceso de redacción y discusión de un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial el cual tiene que establecer, entre otros asuntos,

⁹¹ Por ejemplo, la “Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) 2010-2015” hace referencia al diagnóstico presentado en el documento “Ordenamiento Territorial en Centroamérica y República Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional” (Berti y Ferrufino, 2009), el cual ha sido revisado en cada uno de los países analizados.

⁹² Los puntos tratados precedentemente en los “nodos críticos” del OT en la Región Centroamericana.

el esquema de competencias en la materia. Ante la ausencia de una legislación específica que institucionalice el tema del O. T., la Municipalidad, en base al Código Municipal de 2002 y sus respectivas reformas, es el principal actor en materia.

En términos de legislación, la Constitución Política guatemalteca (de 1985): (i) no tiene una fórmula explícita y concluyente en materia de O. T.⁹³, (ii) sólo hace una distinción (a la vez poco clara e incoherente) entre funciones de planificación (SEGEPLAN) y competencias específicas sobre asuntos de ‘ordenamiento territorial’ (MARN Y MAGA), (iii) instituye el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural⁹⁴ y (iv) abordando el tema de la Autonomía Municipal atribuye a las municipalidades, entre otras funciones, “atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios” (Art. 253.c). Queda entonces claro que los únicos entes del Estado encargados del O.T. son las municipalidades. Sin embargo ni el texto constitucional ni otros instrumentos normativos ofrecen una definición del “ordenamiento territorial”, ni tampoco revelan hasta dónde se extiende el concepto para la aplicación del mismo.

Además, con respecto a la atribución de competencias en materia, la Ley del Organismo Ejecutivo del Congreso de la República (Decreto Número 114-97), establece que: (i) la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), es el órgano rector de ‘planificación’ del Estado⁹⁵ y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República; (ii) los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales (MARN, véase también Decreto 90-2000) y de Agricultura y Ganadería (MAG), participan en la ejecución de acciones relacionadas al O.T. (relativamente a gestión integrada de infraestructuras, vivienda, obras públicas, recursos naturales, etc.) y se ocupan de definir la ‘política de ordenamiento territorial’ y de utilización de las tierras nacionales; y (iii) el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI, véase también Decreto 120-96) es la institución pública que desarrolla programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos⁹⁶.

Siempre en materia de distribución de competencias en tema de O. T., el Código Municipal reformado (artículos 142-147) otorga amplias facultades a la Municipalidad en tema de planificación, normativa y operativización. Aun más, a través de las reformas realizadas por el

⁹³ -En efecto, el marco constitucional de la República de Guatemala sólo establece el régimen de división política y administrativa del país.

⁹⁴ -Consejos (nacionales, regionales, departamentales, municipales y comunitarios) que, con el objetivo de integrar a los gobiernos locales al proceso de ordenamiento y desarrollo territorial, tienen a su cargo “la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial” (Art. 225 y 226). Por mandato constitucional compete al Consejo Nacional de Desarrollo formular la política nacional de ordenamiento territorial, y al municipio, ordenar su territorio y prestar los servicios esenciales.

⁹⁵ -De acuerdo con el Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo Artículo 14, literal h) que se refieren a “Coordinar el proceso de planificación y programación de la inversión pública a nivel sectorial y público y territorial”, y m) “realizar las funciones y atribuciones que la Constitución Política de la República atribuye al Órgano de Planificación del Estado (...)”.

⁹⁶ Además, el Registro de Información Catastral (RIC) que es la autoridad competente en materia catastral, tiene por objeto ‘establecer, mantener y actualizar el catastro nacional, según lo preceptuado en la Ley y sus reglamentos’.

Decreto 22-2010 se han aumentado significativamente las competencias de la municipalidad sobre el ordenamiento territorial. Lamentablemente, en concreto, estas sólo se han circunscrito al tema de zonificación, desarrollo urbano, normativo, catastro, etc.⁹⁷.

El país presenta un complejo cuerpo de instrumentos jurídicos que apoya el proceso de ordenamiento territorial (véase la ficha del país). Los aspectos más relevantes mencionados en las leyes se refieren al apoyo y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo⁹⁸, el potencial de desarrollo de las regiones⁹⁹, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, y el traslado de competencias y recursos al territorio y a los municipios¹⁰⁰.

Cabe además señalar que en Guatemala, como mencionado textualmente en la sección “antecedentes” del “marco legal para el ordenamiento territorial” del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Guatemala (punto 14 y siguientes)¹⁰¹:

“Mucho del tema de ordenamiento territorial tiene necesariamente que ver con la definición del derecho a la propiedad privada. La Constitución dice que “toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley”. Y: “El estado garantiza el ejercicio de este derecho (...) de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos”.

Dado que no hay un marco legal para el ordenamiento territorial y a que desvinculadamente coexisten 17 leyes y 6 reglamentos que hacen referencia al tema, vigentes algunas de ellas desde 1956, es muy difícil dilucidar donde termina la libertad para un propietario de hacer con la propiedad lo que él desea y donde inicia el poder del estado para garantizar el bien común, que de acuerdo al artículo 2 de la Constitución “es su fin supremo”.

Lo que sí queda claro en la Constitución es que los únicos entes del estado encargados del ordenamiento territorial son las municipalidades. Esto contrasta con la mayoría de países, donde está establecido legalmente qué aspectos del ordenamiento territorial están delegados a nivel local y cuáles a nivel regional o nacional.

La Constitución es clara al decir que “la función pública no es delegable”, por lo que el ordenamiento territorial lo tienen que hacer las municipalidades mismas y no los desarrolladores

⁹⁷ Para mayor información véase también: Boletín Femica Agosto 2010, n. 3,

www.femica.org/noticias/docs_feb2010/Boletin_Reformas_Municipales_Agosto2010.pdf

⁹⁸ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002). Además, para el OT y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural se establecen regiones, las cuales deben integrarse preferentemente en razón de la interrelación entre centros urbanos y potencial de desarrollo del territorio.

⁹⁹ Según la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86), se entiende por región la delimitación espacial de uno o más departamentos que reúnen similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto a la administración pública, participen sectores organizados de la población.

¹⁰⁰ Presentación Foro Regional Ordenamiento y Desarrollo Territorial de 25, 26 y 27 de Septiembre de 2008. Ing. Miguel Ángel E. Moir S., Dirección de Planificación Estratégica Territorial, Secretaria de Planificación y programación de la Presidencia de Guatemala.

¹⁰¹ Fuente: www.especiales.muniguate.com/pot2010/docts_soporte/02_marco_legal.php

de proyectos ni los vecinos de un área. Es decir, todo el poder de ordenamiento territorial recae en las municipalidades mismas.

Este hecho está acentuado en el Código Municipal, donde en distintas partes se hace referencia al ordenamiento territorial. Adicionalmente, el Código Municipal dice que las municipalidades “está[n] obligada[s] a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral”. Es decir, la realización de un Plan de Ordenamiento Territorial es una obligación legal, aunque en ningún lugar se especifican los contenidos de estos planes ni los plazos en los que deben aprobarse.

Paralelamente a la Constitución y al Código Municipal, existen varias leyes y reglamentos a nivel nacional que tocan temas relacionados con la administración del territorio. Usualmente estas regulaciones obligan a las municipalidades a hacer cumplir ciertas disposiciones que en veces no son lógicas, y muchas veces desvinculadas entre sí. Además, en ocasiones puede entrecruzarse una contradicción en el enfoque territorial de las leyes.

A nivel municipal, lógicamente cada municipalidad del país tiene el marco regulatorio territorial local desarrollado en mayor o menor medida. Como muchas veces sucede con el desarrollo de los municipios, la Municipalidad de Guatemala es la que lleva el mayor trecho recorrido a este respecto: desde 1970 ha promulgado 17 reglamentos y ordenanzas que ocupan más de 350 páginas de texto.

Sin embargo, a nivel municipal también existen muchas inconsistencias, contradicciones y lagunas. Particularmente cuando se grafica sobre un plano la aplicación territorial de la normativa, se visualizan las complicaciones correspondientes. Esto, junto a las limitaciones legales que existen a nivel nacional son las que dificultan la gestión de ordenamiento del territorio. Por lo tanto, mucha mejoría habría con solo simplificar lo más posible la normativa y vincular entre sí los distintos documentos legales.

En cuanto al tema de la planificación territorial del área metropolitana en su conjunto, hay algunas lagunas legales al respecto. La Constitución habla que “la Ciudad de Guatemala [...] y su área de influencia urbana constituirán la región metropolitana [...] determinado por la ley de la materia”, pero el problema es que nunca ha progresado ninguna ley específica sobre la materia, principalmente por la cuestión de la autonomía municipal”.

(Plan de Ordenamiento Territorial de Ciudad de Guatemala 2006, pp. 4-6).

Para analizar el financiamiento del ordenamiento territorial, es relevante señalar que el marco financiero de los municipios presenta varias complejidades. Esencialmente “la Constitución (Art. 255) ordena a las corporaciones municipales procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. Se complementa con la disposición (Art. 257) que establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país” (Fundación DEMUCA 2009,

p.173). Consiguientemente el Código Municipal establece los criterios de distribución de la asignación anual que garantiza la Constitución. Cabe asimismo mencionar que de acuerdo a los artículos 134 (de “descentralización y autonomía”), el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado) y 257 (*Asignación para las Municipalidades) de la Constitución Política de la República, Guatemala cuenta hoy en día con un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹⁰² establecido por SEGEPLAN¹⁰³. Con el propósito de ordenar y hacer eficiente el proceso de inversión pública, la SEGEPLAN ha establecido las normas generales y específicas que deben observar las entidades públicas de inversión que requieran recursos del presupuesto nacional y se ocupa de hacer una rendición de la financiación solicitada, asignada y ejecutada por las diferentes funciones a los municipios.

Finalmente, en materia de instrumentos de ordenamiento territorial, es destacable la actividad desarrollada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)¹⁰⁴, que en los últimos años ha tenido el reto de implementar el Sistema Nacional de Planificación (SNP)¹⁰⁵. Éste representa un concreto intento de articular los procesos de planificación institucional/sectorial en todos sus niveles de intervención (tabla siguiente) y, modular de manera integral la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial en las diferentes escalas geográficas de la planificación. El SNP contempla la articulación de las políticas públicas a través de diferentes instancias: las mesas sectoriales.

La tabla que sigue evidencia la categorización de instrumentos por nivel territorial. Para el detalle de los instrumentos existentes en el país véase la ficha anexa al final del estudio.

¹⁰² Fuente: [www.snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL\\$MODULO.indice](http://www.snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL$MODULO.indice)

¹⁰³ Según Ferrufino (2010) en el 2008 el financiamiento de la función de Ordenamiento y Desarrollo Territorial ha sido de \$2.9M.

¹⁰⁴ Es notable que entre sus ejes estratégicos, SEGEPLAN es la encargada de facilitar la coordinación interinstitucional. Eso permite que esta Secretaría pueda coordinar con todas sus entidades autónomas centralizadas y descentralizadas que forman el sector público del Estado (Ministerios, Secretarías y Entidades del Sector Público), principalmente en los dos niveles de gobierno existentes en el país: central y municipal.

¹⁰⁵ El SNP trata de articular los procesos de planificación institucional/sectorial en todos sus niveles e incorpora orientaciones de ordenamiento territorial. Este sistema se lleva a cabo en el seno del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, donde se articula el Ejecutivo con actores clave de la sociedad civil organizada e iniciativa privada. El SNP interrelaciona al Sistema de Consejos con otros actores políticos y de Cooperación Internacional para la implementación de las políticas públicas y la orientación de la inversión pública.

Tab.12 - Categorización de instrumentos por nivel territorial

Nivel Territorial	Instrumentos
Sectorial / Institucional	Planes Sectoriales operativizados a través de Planes Institucionales
Nacional	Plan Nacional de Desarrollo
Regional	Planes Especiales de Ordenamiento Territorial (DCFTN/RP/CLP)
Departamental	Planes de Desarrollo Departamentales
Municipal	Planes de Desarrollo Municipales, Planes Piloto de OT, Planes Locales (Urbanos/Rurales)

Fuente: entrevista SEGEPLAN, 2010

4.5.2 El Salvador

La Constitución Política nacional salvadoreña de 1983 no tiene una fórmula categórica en materia de ordenamiento y desarrollo territorial¹⁰⁶. El 11 de marzo de 2011 la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad¹⁰⁷ la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que tiene por objetivo “fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible”, así como normar un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local. “Así mismo tendrá como aplicación el orden y desarrollo territorial basado en tres ejes fundamentales que son: la utilización del suelo según su vocación; la conectividad territorial y la conexión de los servicios básicos, la protección y conservación de los recursos naturales y la preservación y conservación del patrimonio cultural geológico”¹⁰⁸.

“La nueva ley prevé la creación de Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, encargados de dirigir e impulsar los planes de desarrollo de cada departamento, en coordinación con el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la entidad que diseñará la política marco de la normativa. En ambos organismos habrá participación de los ministerios de Salud, Agricultura, Obras Públicas, Medio Ambiente y de la Administración

¹⁰⁶ -No establece principios con el concepto de O.T. y sólo se limita a definir la ‘composición del territorio de la República’ y los límites del territorio nacional (Art. 84).

¹⁰⁷ -En los últimos veinticinco años, se han elaborado por lo menos nueve proyectos de Ley de O.T.: ninguno de ellos llegó a ser presentado a la Asamblea Legislativa para su aprobación, aunque en 1993 se dio un importante paso al ser aprobada la “Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños” (si bien, con resultados mixtos en su aplicación). Gracias al impulso recibido por la Ley, los municipios asociados del Área Metropolitana de San Salvador han creado una Oficina de Planificación, OPAMSS, la cual ejerce por delegación las funciones de ordenamiento territorial (Art. 4 No. 27 del Código Municipal).

¹⁰⁸ La legislación entrará en vigencia un año después de su publicación en el Diario Oficial, período dentro del cual el Órgano Ejecutivo deberá elaborar y aprobar los planes de desarrollo para su aplicación en el territorio nacional. Fuente: www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=5646500

Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA), además de las alcaldías municipales. Cada consejo departamental estará dirigido por un representante de las comunas; el consejo nacional, por un delegado nombrado por el presidente de la República”¹⁰⁹.

En lo que se refiere a la entidad rectora del tema a nivel nacional, la Ley de Urbanismo y Construcción establece que el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano), es el encargado de “formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano; así como de elaborar los Planes Nacionales y Regionales, y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones, y construcciones en todo el territorio de la República” (Art. 1)¹¹⁰.

A nivel nacional, más allá de la Constitución Política, la base legal actual relacionada con los asuntos de ordenamiento territorial la constituyen:

- (i) La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (marzo 2011);
- (ii) La ley de Urbanismo y Construcción, a través de la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad;
- (iii) La Ley del Medio Ambiente, a través de la incorporación de la dimensión ambiental en planes de desarrollo y ordenamiento territorial;
- (iv) El Código Municipal (1986 reformado en el 2000 y en el 2010), a través de la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad;
- (v) La Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños.

La mayoría de las leyes definen normas y pautas de conducta general y se aplican o se desarrollan en un territorio específico, o sea, en la práctica tienen un ámbito de aplicación limitado.

Abordando el tema de las ‘competencias de los gobiernos locales’ (Título VI de la Constitución), se establece que los municipios deben “dirigir y administrar los intereses locales y realizar obras y servicios locales” (art. 202, 204 y 207), sin embargo la Constitución no trata de forma específica el tema del O.T. Sólo el Código Municipal, en el apartado que establece las

¹⁰⁹ Fuente: www.elfaro.net/es/201103/noticias/3723/

¹¹⁰ Aunque el VMVDU lidere el tema al ser el ente ‘regulador de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial’ y ‘facilitador de los gobiernos locales para la planificación y gestión del territorio’; también participan en el tema el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). Además, en un marco de coordinación interinstitucional bien complejo hay nuevos actores, tales como: la Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial (SAE) de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CONADES) y la Comisión de Municipalismo de la Asamblea Legislativa.

‘competencias de los gobiernos locales’, plantea de manera muy general que - entre otras competencias - pertenece a los municipios “la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local” (art. 4, c.1). Los aspectos más notables, y también los principales conflictos o yuxtaposición de competencias que surgen de la mencionada normativa, se refieren al papel desarrollado por los municipios y a la ‘obligatoriedad’ por mandato constitucional de instaurar procesos de coordinación entre instituciones y entes autónomos del Estado:

- ~ Es mandato constitucional la colaboración de las instituciones del Estado con los municipios en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. Asimismo, el municipio está obligado a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional. Esta relación permite una armonización en la gestión territorial.

La Constitución de la República establece que:

(Art. 203) “Los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización y funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Los municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional”.

Art. 206. “Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo; y las instituciones del estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismo.”

Art. 207. “(...) 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 más municipios.”

Según el Código Municipal reformado (art. 4), compete a los Municipios la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local. Sin embargo, relativamente a este último asunto, en la práctica, los Municipios no cuentan con una guía para desarrollarlos evitando solapamientos con las acciones planificadas por el Gobierno Nacional. Adicionalmente “se generan conflictos o yuxtaposición de competencias son por ejemplo la supervisión de precios (art. 4, numeral 2); la promoción de la educación, la cultura, el deporte, las ciencias y las artes (numeral 4); la promoción y desarrollo de programas de salud (numeral 5); la regulación de espectáculos públicos (numeral 6); el impulso al turismo interno (numeral 7). Las municipalidades poseen dificultades para actuar en muchas de las competencias que se les asignan y que pueden, si son bien aplicadas, contribuir al desarrollo de sus municipios y con ello colaborar en disminuir los desequilibrios territoriales que presenta el país” (Quiteño y Vega 2008, p. 77).

En materia de financiación, “El Salvador no posee formalmente un sistema de inversión pública como en los demás países analizados en este trabajo. Solamente existe una Dirección de Inversión y Crédito Público en el Ministerio de Hacienda que trata de orientar y dar seguimiento de forma coherente a la inversión pública del Estado, sin incluir, sin embargo la dimensión territorial-espacial de la misma” (Berti y Ferrufino 2009, p. 53).

El anteproyecto de Ley de O.T. en discusión en la Asamblea determina que: (i) el financiamiento del O.T. será integrado al Presupuesto General de la República, (ii) el financiamiento para la Inversión Territorial que prevean los Planes de Desarrollo Territorial se deberá asegurar mediante la coordinación de los presupuestos público del gobierno nacional y los gobiernos municipales, (iii) el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial canalizará las ayudas necesarias a los Municipios, (iv) corresponde a los Gobiernos Municipales la gestión de los Fondos Locales de Obras de Urbanización, (v) los Municipios podrán establecer con arreglo a la Ley General Tributaria Municipal, un impuesto que grave los terrenos situados en zona urbana cuyos propietarios los mantengan ociosos incumpliendo los plazos establecidos en el Plan de Desarrollo Urbano y Rural, (vi) se introducen sanciones para las infracciones en materia de O.T. (etc.).

Con relación a los instrumentos de O.T. ante la ausencia de un marco institucional más adecuado, el VMVDU ha conducido la elaboración de los instrumentos de planificación nacional y sub-regionales y ha participado activamente en la discusión del marco legal (Berti y Ferrufino 2009, p.51, Melgar y Maier 2010, p. 85).

El Gobierno de la República de El Salvador puso en marcha en el año 2001 la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), con el fin de (i) definir la Política Nacional en esta materia, (ii) desarrollar un marco legal apropiado, y (iii) elaborar planes y programas de actuación¹¹¹.

Para el logro de dichos objetivos, el PNODT propone una serie de instrumentos y acciones, entre ellos, los más relevantes se refieren a: (i) la definición del marco institucional y legal que permita la implementación de las propuestas y (ii) la regionalización del territorio nacional para la planificación y gestión territorial¹¹².

Como resultado práctico de los mandatos relacionados con la planificación, en El Salvador se iniciaron procesos de formulación de programas, planes y proyectos de diferentes ámbitos: nacional, regional, micro regional y municipal o local (con relación a los instrumentos existentes véase la ficha del país). Tales acciones e instrumentos se integran en una serie de productos, como son: (i) la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, (ii) el anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, (iii) el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), (iii) los Planes de las 14 regiones del país que propone el

¹¹¹ Para el logro de dichos objetivos, el PNODT propone una serie de instrumentos y acciones, entre ellos, los más relevantes se refieren a: (i) la definición del marco institucional y legal que permita la implementación de las propuestas y (ii) la regionalización del territorio nacional para la planificación y gestión territorial.

¹¹² Para una lectura crítica del PNODT se sugiere: Quiteño y Vega 2008a, p.88.

PNODT, (iv) los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel municipal, (v) el Plan Nacional de Protección del Patrimonio Natural (y en concreto Planes de Áreas Naturales Protegidas, Corredores Biológicos y Zonas Costeras), y el (vi) el Sistema Nacional de Información Territorial.

4.5.3 Honduras

En Honduras, la entrada en vigencia de la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial en el 2003 (y de su Reglamento en 2004) supuso un avance importante en el tema y su estructuración. La Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 180/2003), elaborada por la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) mediante un proceso participativo que ha incluido la consulta de todas las instituciones públicas relacionadas con el tema, es compleja pero se apega a la concepción holística del Ordenamiento Territorial, o sea no se circunscribe al elemento meramente de uso del suelo, sino considera elementos de cohesión social y económica del territorio, el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la identidad territorial, etc. (Carta Europea de O.T.).

El modelo de planificación territorial en Honduras lleva un proceso de construcción y experimentación de siete años. En los últimos tres años se ha consolidado lo que se ha denominado “Modelo Unificado de Planificación Territorial para el Desarrollo Integral”, donde el Ordenamiento Territorial (desde la concepción más amplia) es la plataforma filosófica, conceptual y operativa para el cumplimiento de los Artículos 1 y 2 de la Ley de Ordenamiento Territorial, revalidado por el Artículo 4 de la nueva Ley de Visión de País y Plan de Nación (Ley 286-2009).

La Ley de Ordenamiento Territorial y su Reglamento General, sucesivamente modificada/integrada por la mencionada Ley de Visión de País y Plan de Nación (286-2009), establece el marco institucional nacional donde esquemáticamente, entre otros, se crean:

- (i) El Consejo de Plan de Nación (Artículos 4, 10 y siguiente sección, 20 y 21 de la Ley 286-2009), dependiente del Presidente de la República, que tiene – entre otras - las funciones y atribuciones siguientes: a) conducir el proceso de planeación del desarrollo; b) formular la Visión de País y el Plan de Nación, a partir de los que han sido aprobados en la presente Ley ; c) dar seguimiento a la ejecución del Plan de Nación y formular las recomendaciones e indicaciones que procedan para mejorarlo; d) recibir informes de los Consejos Regionales de Desarrollo sobre la ejecución del Plan de Nación en las respectivas regiones y atender los temas planteados; e) realizar modificaciones, adaptaciones o cambios de estrategia en el enfoque de los ejes del Plan de Nación ante cambios sustanciales de la realidad nacional;
- (ii) El Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT) que es el ‘organismo operativo, responsable de facilitar y dar seguimiento a las acciones del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (Art.14 y 15);

- (iii) Los Consejos de Desarrollo Regional¹¹³ (Ley 286-2009) y Departamentales de Ordenamiento Territorial (Art. 16 y 17);
- (iv) El Consejo de Ordenamiento Territorial de Mancomunidades (COMOT) (Art. 18) a nivel municipal y mancomunidades;
- (v) Las Unidades Técnicas Permanentes Regionales, que se instalan en las 16 regiones de Honduras.
- (vi) La Unidad Información Territorial (UIT) (Reglamento Ley), responsable de implementar el Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT) (Ley, Art. 48);
- (vii) La Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT dentro de la Secretaría de Gobernación y Justicia - SGJ) que es el organismo administrativo operativo y entidad rectora del ordenamiento territorial en Honduras. Sin embargo, cabe resaltar que la reciente Ley de Visión País y Plan de Nación Decreto 286-2009 traslada la Dirección (DGOT) a la nueva Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa de Planificación SEPLAN (Art. 20-21).

La Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa de Planificación es el ente rector en materia de O.T. y cuenta con el apoyo de las Secretarías de Medio Ambiente, Obras Públicas, Recursos Naturales, Agricultura y Ganadería como actores principales. Adicionalmente trabaja con el Consejo de Plan de Nación y Consejos Regionales de Ordenamiento Territorial, los Consejos de OT de Mancomunidades, así como también el Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (Art. 9 y 14, Decreto 180-2003).

Finalmente, como queda establecido por la Ley de Municipalidades (Decreto 134-90 y su Reforma, Decreto 143-09), los municipios son las instancias competentes en tema de ordenamiento territorial a escala local. Corresponde a los municipios la ‘elaboración y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural’ (Art. 13, Ley de Municipalidades). Finalmente, mediante las reformas del Artículo 20 se fortalece el papel de las mancomunidades (o sea entidades legalmente constituidas por agrupación de municipios) en este tema¹¹⁴.

En materia de financiamiento del ordenamiento territorial, la reforma de la Ley de Municipalidades de 2009 establece que “se transferirá por partidas mensuales anticipadas y de

¹¹³ Estos a su vez definen su integración con al menos los alcaldes municipales de la región (el país se divide en 16 regiones de planificación), al menos 10 miembros de la sociedad civil, al menos 5 representantes de ONGs de importancia regional, al menos 5 miembros de la cooperación internacional entre otros. La Ley transfiere a los Consejos de Desarrollo Regional (que sustituyen a los CODOT) varias competencias de importancia, como la generación del Presupuesto Regional de Inversión Pública, que es integrado cada año al Presupuesto Nacional.

¹¹⁴ Para mayor información véase también Boletín Femica, No. 3, agosto 2010, Fuente: www.femica.org/noticias/docs_feb2010/Boletin_Reformas_Municipales_Agosto2010.pdf

manera gradual, a partir de 2010, del 7% al 11%¹¹⁵ distribuidos así: el 50% distribución en partes iguales, el 50% asignado por población (20%) y por pobreza (30%). De estos ingresos se destinará el 1% en beneficio a la niñez y adolescencia, 2% en beneficio a la mujer, hasta el 15% para gastos de administración propia y hasta 13% para infraestructura social” (Fundación DEMUCA 2010, p. 247). Además, siempre en términos de financiamiento, la Ley de Ordenamiento Territorial establece una estructura particular con la coordinación y ejecución de la función e O.T. Dicha responsabilidad fue otorgada al Consejo Nación de Ordenamiento, a la vez que su conducción operativa corresponde a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Existe en Honduras el Sistema de Inversión Pública Territorial a cargo de SERFIN que permite conocer los detalles de las financiaciones públicas. En general, desde el punto de la articulación ‘sistema financiero-instrumentos’ Honduras se caracteriza por (i) un limitado financiamiento de la función de OT (\$226m / 2008), (ii) una escasa articulación de transferencias a los municipios - bajo SGJ (\$76M / 2008), (iii) una insuficiente relación con inversión pública territorial (\$362 M / 2007) y con las instancias de planificación de la inversión (SERFIN) (Ferrufino, 2010).

Gracias a los recientes trabajos puestos en marcha por la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa de Planificación (SEPLAN), muchos esfuerzos se han enfocado en el fortalecimiento de los gobiernos locales, actores fundamentales en el proceso de planificación vigente, la estructuración del Sistema de Información Territorial (SINIT)¹¹⁶ y la realización de una metodología compartida para la planificación territorial a todos niveles.

En relación a los instrumentos (véase la ficha del país), en “el país han existido numerosas tentativas de planificación territorial que en muchos casos han resultado discontinuas, infructuosas y estériles, debido a la falta de continuidad de las políticas de estado (el gobierno entrante no continua ciertas líneas maestras de desarrollo del gobierno saliente), a la falta de la puesta en marcha y materialización de los proyectos (documentos de papel que quedan engavetados y no se aplican) y a la falta de una verdadera voluntad política en darle al ordenamiento territorial el espacio adecuado y fortalecido para su posicionamiento y la atención que el tema requiere en estos tiempos de modernización y de globalización de las economías (el ordenamiento territorial ha sido parte del programa de los últimos gobiernos pero los esfuerzos en la materia ha sido insuficientes)”(SEPLAN 2010, p. 2).

De acuerdo con el art. 46 de la Ley de Ordenamiento Territorial, el marco instrumental para la planificación del Ordenamiento Territorial está conformado por un grupo de planes de diferentes escala territorial: (i) el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, (ii) los Plan Regional de Ordenamiento Territorial, (iii) el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, (iv) los Plan de Ordenamiento de Áreas Bajo Régimen Especial, y (v) otros Planes de Ordenamiento.

¹¹⁵ El decreto legislativo 134-90 establece en el artículo 91 que el Estado transferirá anualmente, por conducto del sistema Bancario Nacional, a los municipios el cinco por ciento (5%) de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República. Dicha disposición ha sido reformada tres veces en 2000, 2005 y 2009.

¹¹⁶ Conjunto de sistemas informáticos, censales, estadísticos, catastrales, de propiedad y bases de datos de referencia territorial que manejen las distintas instituciones gubernamentales y que concurren en un sistema de información integrada, de acceso público para todos los interesados. Pagina web: www.sinit.hn.

Fig. 8 - Organización Nacional para el Desarrollo Territorial (2010)



Fuente: SEPLAN 2010

Adicionalmente, la ley contempla un conjunto de instrumentos de registro que deben estar asociados a los instrumentos de planificación. Entre ellos destacan: (i) el Mapa Nacional de Zonificación Territorial (MNZT), (ii) el Sistema de Catastro Nacional y catastros municipales, (iii) Registro de la Propiedad, (iv) Planes reguladores municipales y sus mapas, (v) el Registro Nacional de Normativas del Ordenamiento Territorial, y (vi) otros instrumentos.

Todos estos esfuerzos manifiestan de manera clara cómo la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa de Planificación está trabajando para crear una “única” plataforma de planificación territorial que permita delinear a través de ordenamiento, gestión y desarrollo, los niveles territoriales (nacional, regional, departamental y municipal), partiendo de la elaboración de una normativa y metodología única debidamente instrumentada, validada y socializada.

4.5.4 Nicaragua

La República de Nicaragua tiene un discreto nivel de institucionalidad para el Ordenamiento Territorial y en los últimos diez años ha alcanzado importantes logros jurídicos relacionados con el tema (Confedelca, 2007). El país cuenta con una Política General para el Ordenamiento Territorial aprobada en el 2001¹¹⁷, un Proyecto de Ley que surge en 2003 denominado “Programa Nacional de Ordenamiento Territorial” PRONOT y una serie de instrumentos que tienen el objetivo de proporcionar el marco jurídico para el O.T. a escala departamental, regional y municipal, los cuales deberían ser el punto de partida de proceso de descentralización política.

El Gobierno Nacional aún no ha conseguido crear una *verdadera* instancia encargada de la planificación nacional que cumpla con las disposiciones del Plan de Desarrollo Humano establecido (2009-2011). Sin embargo el país cuenta también con las competencias técnicas del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)¹¹⁸, una institución de alto nivel académico y profesional dedicada a la planificación del ordenamiento territorial. Según lo establecido en la Ley Orgánica del INETER (Ley 311-99 y su Reglamento)¹¹⁹, el instituto “es el órgano encargado de ejecutar estudios de ordenamiento territorial y de normar, regular, operar, actualizar y ejecutar el Catastro Físico Nacional” y “es responsable de la investigación, inventario y evaluación de los recursos físicos del país y de ejecutar los Estudios de Ordenamiento Territorial”.

El INETER cuenta con una Dirección General de Ordenamiento Territorial, una Dirección de Investigación Territorial y una Dirección de Planificación territorial. Es importante también resaltar el trabajo del Grupo de Ordenamiento Territorial (GOT), compuesto por técnicos de los institutos nicaragüenses de estudios territoriales, de fomento municipal, Ministerio Agropecuario y Forestal, Asociación de Municipios de Nicaragua y la Cooperación Técnica Alemana - GTZ, que han promovido: (i) el enfoque de O.T, (ii) la propuesta metodológica, (iii) la ejecución de programas y proyectos y (iv) todo el marco de desarrollo y socialización de la actual propuesta de Ley General de Ordenamiento Territorial.

¹¹⁷ Decreto 90-2001, Aprobado el 18 de Septiembre del 2001, Publicado en La Gaceta No. 4 del 7 de Enero del 2002.

¹¹⁸ El Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales fue creado conforme a Decreto Ejecutivo 830, publicado en La Gaceta Diario oficial No.224 del 5 de Octubre de 1981 (www.ineter.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=61 consultada 03/12/2010).

¹¹⁹ Ley 311 “Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales” publicada el 28 de Julio de 1999 en La Gaceta, Diario Oficial 143. La Ley establece que ‘este Instituto es el órgano encargado de la investigación, inventario y evaluación de los recursos físicos del país; de ejecutar estudios de ordenamiento territorial, de realizar estudios para la prevención y mitigación de los efectos provocados por fenómenos naturales peligrosos; de realizar estudios meteorológicos y geofísicos; de regular y efectuar los trabajos cartográficos y geodésicos; de normar, regular, operar, actualizar y ejecutar el Catastro Físico Nacional, entre otras funciones detalladas en la Ley’. Con este instrumento jurídico, todas las funciones que venía realizando el Instituto quedan con el correspondiente soporte legal.

La Constitución Política de la República de Nicaragua (1987 y sucesivas reformas)¹²⁰, después de haber establecido la división político-administrativa del Estado (Art. 175-178), en su Artículo 179 prescribe que el “Estado promoverá el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional”, sin embargo no proporciona el marco jurídico para el O.T.

Ante la ausencia de una Ley de O.T., existen una serie de disposiciones normativas (véase la ficha del país) cuyo objetivo es a apoyar el proceso nacional de ordenamiento territorial, entre las cuáles se destacan:

- (i) la Ley de División Política Administrativa (Ley 59/89 y su reforma Ley 317/91);
- (ii) la Ley de Municipios de 1989 (Ley 40) y su reforma (Ley 261/91), que establece que “la planificación, formación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural” es de competencia de las municipalidades. Además, la Ley 261 de reforma tiene como objetivo el de responsabilizar a los gobiernos locales del ordenamiento y administración del territorio, siendo competencia propia que faculta a las municipalidades, entre otras cosas, a elaborar planes de desarrollo y de ordenamiento de los territorios a escala municipal, urbana y sectorial¹²¹.
- (iii) el Decreto (44-94) que crea la Comisión Sectorial para la Descentralización;
- (iv) la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217-1996);
- (v) la Ley de Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial, que dicta la metodología oficial para los Planes de Ordenamiento Territorial (Decreto Ejecutivo 78-2002) y que en su Capítulo III ‘de las autoridades competentes y sus atribuciones’ establece la distribución de competencias para el O.T. nicaragüense repartido entre: (a) la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), (b) Gobiernos Regionales y Municipales, (c) INETER, (d) MARENA, (e) Ministerio Agropecuario y Forestal, (f) Ministerio de Transporte e Infraestructura, (g) INFOM e (h) Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal; y finalmente
- (vi) la Ley de Participación Ciudadana (Ley 475/2003), que atribuye facultad para la creación de Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES, Art. 46), del Consejo

¹²⁰ (i) Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua - Ley 192 del 1 de febrero de 1995, (ii) Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua - Ley 330 del 18 de enero de 2002, (iii) Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua - Ley 527 del 8 de abril de 2005.

¹²¹ Estas competencias se refieren a que los municipios deberían tener un plan regulador, plan de ordenamiento urbano y/o el plan de gestión de riesgo (local). Algunos municipios han elaborado estos planes con el apoyo de la cooperación externa o de algunas ONG, pero a los municipios en su mayoría les hace falta capacidad técnica propia (Fundación DEMUCA 2009, p. 140).

de Desarrollo Departamental (Art. 47), Integración del Comité de Desarrollo Municipal (Art. 50) y Asociaciones de pobladores (Art. 57)¹²².

Adicionalmente, han sido creados foros (como es CONADES)¹²³ de análisis, discusión, evaluación, divulgación, concertación y seguimiento, con la participación del Estado y la sociedad civil, con el fin de promover la adopción de un modelo de desarrollo sostenible, y el Consejo Nacional de Planificación Económica Social, como órgano de consulta del Presidente de la República para la Dirección de la Política Económica y Social del País (Decreto 15/99).

Finalmente, ha sido desarrollado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP - Ley 498/06) de Nicaragua, claro “esfuerzo de desarrollar un sistema integral y transparente por territorializar la inversión pública y facilitar el acceso público a información en la región” (SICA 2010, p. 35). Este es el organismo administrativo, coordinador interinstitucional que norma y rige el proceso de inversión pública de la República. Integra todos los principios, metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de inversión realizados con fondos públicos, con el objeto de que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social de la nación¹²⁴.

El financiamiento de la función de ordenamiento territorial en Nicaragua se efectúa mediante (i) el presupuesto general de la nación destinado al INETER, recursos destinados a la realización de estudios territoriales, catastrales, ambientales, etc., (ii) los fondos que el SNIP destina a departamentos y municipios por el desarrollo de sus funciones estatutarias¹²⁵, y (iii) mediante los fondos de la cooperación internacional movilizados por el INETER, que representan recursos adicionales para el cumplimiento de objetivos específicos. Además, las más substanciales reformas que interesan el marco financiero de los municipios son: (i) la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (n. 376 de 2001), (ii) la Ley de Transferencia Municipalidades (n. 466 de 2003) y (iii) las disposiciones de beneficios fiscales a sectores energéticos (de 2009).

“Paralelamente a las iniciativas de carácter nacional sobre Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en los diferentes municipios del país se está fortaleciendo la autonomía local a través de procesos de planificación que dan cuerpo y contenido a los compromisos del Gobierno Central de descentralizar funciones, recursos y finanzas a los municipios, dotando a los municipios de un sistema que oriente uniformemente criterios y metodologías de planificación en apoyo al desarrollo local” (Confedelca 2007, p. 3).

¹²² Se mencionan además: (i) la Política Nacional de Población (Decreto Ejecutivo 42-97), (ii) la Política Ambiental de Nicaragua (Decreto Ejecutivo 25-2001), (iii) la Política Nacional de Descentralización Orientada al Desarrollo Local (Decreto 45-2006) y (iv) el Marco General de Política de Tierras (Decreto Ejecutivo 70-2006).

¹²³ Decreto de creación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible CONADES, Decreto 31-97.

¹²⁴ Fuente: www.snip.gob.ni/

¹²⁵ La Ley N. 466 de 2003, “Ley de Transferencia Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua” establece Criterios de distribución y ponderaciones de los recursos a los municipios.

En los últimos años, en presencia de un nuevo modelo de gobierno local¹²⁶, “en la mayoría de los municipios se han desarrollado diferentes experiencias de planificación con diferentes metodologías, procedimientos y escalas que han culminado en un proceso de concertación, coordinación en los servicios públicos y búsqueda de consensos, entre actores múltiples que apoyan al sector municipal, incluyendo a AMUNIC, INIFOM (que promueve fuertemente el enfoque de planificación estratégica), FISE, PRODEMU-DANIDA, PADCO-USAID, FAMU-GTZ y BANCO MUNDIAL y la Red por la Democracia y el Desarrollo Local” (Ibídem).

En este contexto, a partir de Enero del 2007 el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) ha venido orientando sus esfuerzos hacia las prioridades trazadas por el Gobierno en reconocimiento a los problemas nacionales y la búsqueda de soluciones integrales en el campo de sus atribuciones y en materia de ejecución de estudios de planificación territorial que su ley orgánica le confiere; principalmente en lo que se refiere a: (i) estudios del potencial energético a partir de recursos renovables, (ii) producción y conservación de los recursos hídricos, (iii) soberanía y seguridad alimentaria, (iv) prevención de amenazas y gestión de riesgos y (v) regularización de la propiedad.

El INETER ha venido también avanzando en el desarrollo de un nuevo modelo organizacional, sobre la base de la asignación de las nuevas competencias que le dará la Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; así como en el ordenamiento del proceso inversionista en el territorio.

En el marco de este proceso de reorganización estratégica del INETER, en 2007 se creó la División de Sistemas Informáticos (DSI) con el objetivo de implantar un verdadero “motor de la integración institucional” a través del Sistema Nacional de Información Geoespacial (SNIG), componente importante del Observatorio Nacional de Ordenamiento Territorial.

Además que contar con una ‘Política Nacional de Ordenamiento Territorial’ (INETER 2008), entre los instrumentos actualizados, a la fecha resultan depositados en el archivo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), los siguientes: (i) el Plan Nacional de Desarrollo Humano actualizado 2009-2011, (ii) 80 Planes de Desarrollo Comunitario de nivel municipal y local, (iii) el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal (del Municipio de Waspán), (iv) una Propuesta de Ordenamiento Ambiental del Territorio, León y Chinandega, (v) siete (7) Planes Ambientales Municipales.

Sin embargo, como señalan diferentes autores, “uno de los principales problemas que se presentan al realizar los Planes de desarrollo, sobre todo a nivel municipal, es la reducida capacidad técnica de las administraciones competentes para definir el perfil de la información estratégica necesaria, producirla, manipularla y mantenerla actualizada” (Fundación DEMUCA 2009, pp. 140-141).

¹²⁶ Para mayor información véase breve informe Confedelca 2007.

4.5.5 Costa Rica

En Costa Rica no hay ni políticas ni una estructura para concretar un ordenamiento del territorio. La Constitución Política de 1949 (y sucesivas reformas) no ofrece ninguna interpretación de la distribución de competencias y atribuciones en el tema. En concreto, tampoco para el nivel municipal existe una clara definición de competencias locales “exclusivas” con “rango constitucional”. De hecho, sólo el Código Municipal (reformado en 2008) contribuye a aclarar algunos asuntos relativos al tema de ordenamiento territorial, reconociendo competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional.

Sin embargo, a nivel práctico Costa Rica ha tenido una larga tradición de planificación territorial dada la gran cantidad de Planes que se han desarrollado a lo largo de los últimos veinte años (véase la ficha del país).

Con respecto a la entidad rectora del tema en Costa Rica, el primer esfuerzo institucional y político surge en 1954, al fundarse el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU, Ley 1788 adscrito al MIVAH, Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos), institución encargada, junto con la Oficina de Planificación - actual Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), de realizar las funciones concernientes a la planificación urbana, nacional o regional. El mismo INVU está apoyado por la Dirección de Urbanismo (Ley 4240-68), encargada principalmente de elaborar planes de desarrollo urbano a escala nacional y local.

Posteriormente, para apoyar la Dirección de Urbanismo durante la fase de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), en el año 2000 se crearon otras dos instancias: (i) el Consejo Nacional de Planificación Urbana¹²⁷ y (ii) la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Decreto 28937/2000)¹²⁸.

El cuadro de la gobernanza institucional de Costa Rica es altamente heterogéneo. La dispersión de esfuerzos institucionales en todos los niveles - municipal, gubernamental y legislativo - es quizás la principal debilidad del O.T en el país. El marco normativo en efecto se compone de

¹²⁷ El Consejo está integrado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el INVU, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Seguridad Pública, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

¹²⁸ Entre los otros actores que de alguna forma tienen competencias relacionadas con el tema, particular importancia tiene el Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones (MINAET, Decreto 22840-MIRENEM/1994 y sus revisiones) y su Dirección de Planificación (DPLA), que entre otras funciones, tiene el papel de: (i) apoyar la toma de decisiones estratégicas en materia de ordenamiento ambiental y planificación territorial y (ii) promover, conjuntamente con el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), un sistema de planificación con proyección en todo el territorio nacional que integre y consolide los esfuerzos de las instancias que conforman el Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, y el MINAET.

aproximadamente 22 leyes relacionadas más o menos directamente al tema y que - de alguna forma - confieren competencias fragmentarias sobre esta materia a 23 instituciones diferentes¹²⁹.

Entre los esfuerzos legislativos más relevantes se mencionan:

- ~ La Ley de Planificación Urbana (Ley 4240/68), traza los lineamientos fundamentales para el desarrollo urbano y la generación de planes reguladores. La instancia responsable de su implementación es el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) adscrito al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).
- ~ La Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554/95), en su Artículo 28 señala que las políticas de ordenamiento territorial deben ser definidas y ejecutadas por el Estado, las municipalidades y los entes públicos. La ley, además, define los lineamientos generales sobre política nacional de ordenamiento territorial y atribuye competencias específicas al Ministerio del Ambiente y Energía (ex MINAE, actual Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones - MINAET).
- ~ La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo (Ley 7779/98), administrada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), establece la planificación de uso del suelo para actividades agrícolas y agropecuarias. Tiene efectos directos en el uso del suelo rural. Cabe destacar que, en el marco de los países SICA ésta representa una de las leyes más integrales. Sin embargo, su aplicación ha sido muy restringida en la década de vigencia que tiene esta ley.
- ~ La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo de Costa Rica¹³⁰.
- ~ El Plan Nacional de Desarrollo Urbano que se desarrolla por etapas y que cuenta ya con una propuesta de Plan Regional de Desarrollo Urbano Metropolitano;
- ~ El proyecto de Gestión Socioecológica del Territorio (USEG), ejecutado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el cual es un 'sistema de gestión institucional desconcentrado y participativo que promueve la gestión integral del territorio nacional a través de una estrategia de manejo integrado de tierra, agua y recursos vivientes (MINAET, 2009, p. 1).
- ~ La 'Iniciativa Presidencial Paz con la Naturaleza'¹³¹.

¹²⁹ Algunos estudios que han servido de base para propuestas de Ley o Políticas de Ordenamiento Territorial (que a la fecha aún no han sido aprobados) al analizar el marco legal e institucional del país, derivan una lista de más de veinte instituciones: ministerios o dependencias de ellos, instituciones autónomas y las de tipo municipal, que suman ochenta y una municipalidades en todo el territorio, que tiene diversas competencias en el campo del O.T.

¹³⁰ La cual busca garantizar la reducción del riesgo a través de un marco legal ágil y eficaz, refuerza el ámbito preventivo y dispone criterios para manejar eficientemente las emergencias. El Reglamento a esta Ley establece la necesaria coordinación interinstitucional para la detección de zonas de riesgo, entre otras acciones importantes para identificar amenazas y vulnerabilidad ante desastres hidrometeorológicos en el país.

¹³¹ La cual ha trabajado sobre una propuesta de Política de Ordenamiento Territorial (que todavía hoy no se ha ejecutado) que tiene, entre sus alcances, el de 'fijar un mecanismo integrador y de coordinación entre las diferentes leyes relacionadas e instituciones involucradas a fin de definir el marco filosófico y el concepto del proceso, sus

~ El proyecto para el Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón¹³².

(Es de remarcar que algunas de las iniciativas legislativas mencionadas están únicamente relacionadas con aspectos de de planificación urbana y de carácter medioambiental, lo cual constituye una limitante del sistema costarricense).

El país cuenta con Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece directrices claras para la ruta a seguir: (i) Planificación y administración del uso de la tierra por los Gobiernos Locales, (ii) conformación del Consejo Nacional Ambiental (CONAM, Ley 7554), (iii) fortalecimiento de los Consejos Regionales Ambientales (CRA), (iv) establecimiento de las Juntas Municipales de Ordenamiento Territorial, y (v) establecimiento de mecanismos de participación que promuevan la concertación en materia de O.T.

Sin embargo, el Plan Nacional de Costa Rica aún carece de un ente nacional que ejerza funciones de coordinación y contraloría de políticas territoriales y urbanas a los diferentes nacionales territoriales.

Consecuentemente, en Costa Rica por un lado hace falta revisar y articular el marco legal del ordenamiento territorial a fin de fortalecer las potestades institucionales y bajando a lo local garantizar el apoyo a las Municipalidades en la gestión y administración territorial, y por el otro se necesita fortalecer la disposición de un Sistema Nacional de Información Territorial, la formación de catastros municipales y el proceso de transferencia de información y asistencia técnica a las municipalidades.

En efecto, el país se encuentra en estado de relativo retraso general y la mayoría de los municipios no cuenta con los recursos técnicos y humanos para la elaboración de sus respectivos planes reguladores (únicamente el Gran Área Metropolitana de San José tiene un Plan Regional Urbano). Existe además una política de consolidación y ampliación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, un Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible, una zonificación oficial de capacidad de uso del suelo, y un proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, entre otros (véase la ficha del país).

Finalmente, desde el punto de vista del financiamiento del ordenamiento territorial “Costa Rica cuenta con un Sistema Nacional de Inversión Pública, dentro del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que teóricamente está enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) que maneja dicho Ministerio. Sin embargo, es notable que este Plan, único en la escala centroamericana, no hace referencia específica al tema de ordenamiento territorial aunque si prevé importantes inversiones en las áreas de comunicaciones,

instrumentos y metodología, de forma tal que, dentro de un derrotero común, basado en capacidad de carga ambiental, los diferentes espacios geográficos del país pueden ser ordenados y planificados dentro de un marco de desarrollo sostenible y sustentable’ (Política de Ordenamiento Territorial 2008, p. 16).

¹³² Iniciativa que ha sido respaldada con una ley y con un reglamento que contienen disposiciones sobre su gestión y sobre la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE), que apoya las labores realizadas bajo dicho proyecto.

vialidad y transporte, tanto dentro de la GAM como en sus conexiones con el resto del país. De hecho el mismo Sistema Nacional no presenta mayor detalle en términos de ubicación de la inversiones o si están vinculadas o no a una lógica territorial preestablecida” (Berti y Ferrufino 2009, p. 36).

Adicionalmente, de forma paralela con la reforma de Código Municipal en 1998 se presentaron algunas leyes y reformas que afectan al marco financiero de los gobiernos locales: (i) la Ley n. 7509 sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (reformada por la Ley 7729), que transfirió recursos a los municipios abriendo la posibilidad de desarrollo económico a las municipalidades y (ii) la Ley n. 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que transfiere recursos a las municipalidades para el mejoramiento y mantenimiento de los caminos vecinales.

Además en 2001 se aprobó en la Asamblea Legislativa una reforma del Artículo 170 de la Constitución Política, con la que se destina a las municipalidades hasta un 10% del presupuesto ordinario de la República, progresivamente, a razón de un 1,5% por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Sin embargo a la fecha aún no se cuenta con la aprobación de una Ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales y consecuentemente no se pueden asignar a las municipalidades los recursos correspondientes (Función DEMUCA 2010, p. 376).

4.5.6 Panamá

Cinco artículos de la Constitución Política de Panamá de 1972 abordan el tema del ordenamiento ‘ambiental’ del territorio, estos son: 116, 118, 121, 284 y 310¹³³.

En Panamá existen dos instancias principales que tienen una relación directa y una rectoría política en materia de O.T. En primer lugar, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá (Ley 9/1973 y sucesivas Reformas que establecen el MIVIOT¹³⁴ en 2009) es la instancia encargada de determinar y dirigir la política de desarrollo urbano de todas las instituciones públicas del país y ejecutar los planes de desarrollo urbano y vivienda aprobados por el ejecutivo. En 2009, dentro de dicho Ministerio se creó el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, que se encarga directamente de coordinar la elaboración de las políticas y normativas necesarias en tema de ordenamiento territorial.

Paralelamente, según la Ley General de Ambiente, la Autoridad Nacional del Ambiente - ANAM representa la instancia encargada de promover el establecimiento del ordenamiento ambiental del

¹³³ En particular, el Artículo 284 establece que “el Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo”. El contenido de este artículo no deja dudas de que es ésta la norma marco de mayor jerarquía que sirve de asidero legal, justifica y fundamenta la creación de leyes que promuevan o regulen el Ordenamiento Territorial Ambiental en Panamá (FAO, 2004b).

¹³⁴ El Viceministerio cuenta con: (i) una Oficina de asesoría y coordinación de proyectos, (ii) una Oficina de asesoría técnica, (iii) la Unidad de Información Gráfica Territorial y (iv) una serie de Direcciones: de control y ordenamiento del desarrollo, de investigación territorial, nacional de ventanilla única, de propiedad horizontal.

territorio nacional (Art. 22), con especial atención al ordenamiento territorial de cuencas hidrográficas¹³⁵.

El principal marco legal existente en el país es la Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano (Ley 6/2006), que otorga la categoría de ‘autoridad urbanística’ tanto al ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial como a las municipalidades.

Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde “prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley” (Art. 233 Constitución).

Sin embargo, “no obstante la Ley de Ordenamiento Territorial trate de conferir a las municipalidades la responsabilidad de ejecutar funciones de O.T., mantiene un carácter centralizador al establecer la preeminencia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial sobre cualquier disposición municipal” (Berti y Ferrufino 2009, p. 23). Consecuentemente, en la actualidad, los municipios colaboran en la elaboración, aprobación, modificación e implementación de los planes parciales sólo cuando éstos son iniciativa del Viceministerio de Ordenamiento Territorial.

Además, una reciente disposición del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de hecho excluye la participación de los municipios en cambios urbanos. El MIVIOT, en efecto, a través del Decreto Ejecutivo 179/2010 suspendió la potestad de los municipios de conocer y resolver las solicitudes de cambio de zonificación y el cambio de uso de suelo no será tema de análisis en los municipios, sino en el Ministerio¹³⁶.

La legislación nacional vigente en Panamá parece fuertemente estructurada hacia el ordenamiento ambiental y urbano y cuenta entre otras con:

- (i) La Ley N° 9 de 1973 que crea el Ministerio de Vivienda (y en su artículo 2 establece sus funciones) y la Ley N° 61 de 2009 que reorganiza el Ministerio de Vivienda (y Resolución

¹³⁵ Existen en el país otras instancias relacionadas al ordenamiento territorial (ambiental), la principal es la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, responsable de elaborar los Planes de Manejo Marino Costero. Además otras instancias para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, son el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).

¹³⁶ Consecuentemente a la emanación de dicha normativa, los municipios dejarán de tener el papel protagónico en los cambios de zonificación, en los procesos de planificación municipal y en los planes de ordenamiento territorial que le otorgó la Ley en 2006. Lo que implica claramente: (i) un retroceso en la descentralización dada la centralización de la toma de decisiones en materia de uso del suelo urbano, (ii) una limitación en los procesos participativos a nivel local, y (ii) un paso atrás con respecto a lo que se había alcanzado con la Ley en 2006. www.burica.wordpress.com/2010/03/12/gobierno-excluye-a-municipios-de-ordenamiento-territorial-y-urbanistico/

104/2010 que lo denominan MIVIOT – Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial¹³⁷.

- (ii) La Ley 41 General de Ambiente (1998), que define “el Ordenamiento Territorial como “proceso de planeación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como para garantizar el bienestar de la población”¹³⁸.
- (iii) El Reglamento General de la Ley de Ambiente¹³⁹ que establece las normas, criterios y pautas para el Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional, (i) crea el Sistema de Planificación Territorial (SIT), (ii) establece criterios para el Ordenamiento Territorial Ambiental, competencias en materia de Ordenamiento Territorial, categorías de planes y contenido de los mismos, (iii) establece vigencia, revisión, aprobación, modificación y ejecución de los planes.
- (iv) La Ley 7 de 1998 crea la Autoridad Marítima de Panamá (AMP)¹⁴⁰.
- (v) La Ley 44 de 1999 crea el Consejo Nacional de Urbanismo (CONAUR), organismo responsable de dictar y coordinar la ejecución de las estrategias y políticas de desarrollo urbano del gobierno central y las entidades descentralizadas a nivel nacional.
- (vi) La Ley del Régimen Administrativo Especial para el Manejo, Protección y Conservación de las Cuencas Hidrográficas (Ley N° 44-2002) (con fundamento en el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica).
- (vii) La Ley 6 de 2006, que regula el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, establece el marco regulador para el proceso de Ordenamiento territorial para el desarrollo urbano¹⁴¹.

¹³⁷ El cual se encargará de coordinar la elaboración de las políticas y normativas necesarias en tema de ordenamiento territorial y establece (Ley 61/2009 artículo 1) que la finalidad del Viceministerio es “establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial.

¹³⁸ Artículo 22 (Capítulo 1 del título IV de los Instrumentos para la Gestión Ambiental del Territorio Nacional) establece que “la Autoridad Nacional del Ambiente promoverá el establecimiento del ordenamiento del territorio nacional (...)”. Artículo 75: “El uso de los suelos deberá ser compatible con su vocación y aptitud ecológica, de acuerdo con los programas de ordenamiento ambiental del territorio nacional”. Artículo 76 introduce fórmulas sancionatorias.

¹³⁹ Decreto Ejecutivo 123 de 14.08.09, por el cual se reglamenta el Artículo 22 del capítulo I Del título IV de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente.

¹⁴⁰ Unificando las competencias marítimas de la administración pública y faculta dicha instancia de las competencias relativas a la dirección evaluación y disposición de programas de manejo costero e integral.

¹⁴¹ Entre otros asuntos, la Ley y se ocupa de: (i) Crear las Autoridades Urbanísticas: Ministerio de Vivienda y los Municipios y la figura novedosa de las Juntas Municipales de Planificación – organismos autónomos del Estado que se ocupan de promover la participación en los procesos de desarrollo urbano-, (ii) Coordinación Interinstitucional,

- (viii) Ley 44 de 2006, que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, unifica las competencias sobre los recursos marino costero, la acuicultura, la pesca y actividades conexas.
- (ix) Código Penal, Título XIII: Delitos contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial¹⁴²

Desde el punto de vista del financiamiento para el O.T. la Ley de Ordenamiento Territorial (6-2006) asigna al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial la “competencia de buscar y gestionar recursos para ejercer su funciones a nivel regional y nacional, sin establecer montos o referencias en cuanto a la magnitud de estos recursos. (...) En el caso de los planes locales, la situación es similar. La Ley 6-2006 no prevé recursos específicos para cumplir con la función pública, aunque admite que los municipios busquen y gestionen recursos para tal fin” (Berti y Ferrufino 2009, pp. 23-24).

En materia de instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, el país cuenta con relevantes antecedentes nacionales en tema de planificación (para mayor información véase la ficha del país): programas de desarrollo, validación de la metodología de ordenamiento territorial local, (18) planes de ordenamiento territorial a nivel provincial¹⁴³, (7) planes de ordenamiento territorial a nivel de cuenca hidrográfica y el Plan Indicativo General de Ordenación del Territorio de la República de Panamá (PIGOT), entre otros.

El PIGOT, aprobado por la Autoridad Nacional Ambiental, es una herramienta producida a partir de los criterios generados por la Estrategia Nacional Ambiental (a modo de implementación territorial de las propuestas contenidas en la Estrategia). El PIGOT tiene como objetivo armonizar los instrumentos de gestión ambiental territorial, conceptos, planes existentes, metodologías participativas que permitan establecer el mejor uso de los suelos del país en atención a su aptitud ecológica y capacidad del carga, sobre la base de políticas diseñadas para tales efectos, en coordinación con las instituciones competentes, los gobiernos locales y la sociedad civil. El PIGOT se ha visto reflejado en años recientes en Planes Indicativos de Ordenamiento Territorial a nivel provincial – asociados en muchos casos a Estrategias Provinciales de Desarrollo Sostenible. Estas iniciativas también han generado Planes de Ordenamiento Territorial Distrital y recientemente la actualización del Plan Metropolitano.

Para concluir, cabe mencionar que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), ha establecido un ciclo de talleres participativos (Septiembre/Octubre 2011) que

(iii) Categorías de Planes y Contenido de los mismos, (iv) Aprobación y Ejecución de los Planes, (v) Modificación de los planes, (vi) Infracciones y Sanciones

¹⁴² Artículo 411: la autoridad o el servidor público que haya aprobado proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarios a las normas de ordenamiento territorial o a las normas urbanísticas vigentes, será sancionado con prisión de cuatro a seis años. Artículo 412: quien incumpliendo la normativa existente construya o urbanice poniendo en grave riesgo al ambiente o la vida de la población será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

¹⁴³ Formulados en el marco de los Programas de Desarrollo Sostenible, ejecutados a través de préstamos con el BID.

contarán con la participación de instituciones públicas y privadas, municipios y la sociedad civil sobre Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) que serán aplicados en seis distritos del país que realizan conjuntamente el Programa Nacional de Tierras (PRONAT) . Dichos talleres tienen el objetivo de presentar una consolidación de la información relacionada con el Plan de Ordenamiento Territorial en algunos distritos específicos (Las Tablas, Penonomé, Aguadulce, Guararé y Macaracas)¹⁴⁴ .

Finalmente, el Viceministerio de Ordenamiento Territorial ha anunciado recientemente que tiene programado, como parte de su agenda quinquenal, la elaboración de 58 Planes de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, dirigidos a mejorar la calidad de vida en los centros urbanos y rurales, para garantizar un desarrollo sostenible y participativo. Detalló que el objetivo principal de estos planes es convertirse en un instrumento técnico, normativo, político y administrativo para la gestión del territorio, mediante el cual se planifica y regula el uso, ocupación y transformación del espacio físico, urbano y rural.

4.5.7 Belice

La Constitución Política de Belice no tiene una fórmula explícita y concluyente en materia de Ordenamiento Territorial.

Belice cuenta con dos niveles de gobierno: central y local¹⁴⁵ . En los últimos años la tendencia ha sido hacia una mayor descentralización y autonomía.

Recientemente han sido formalmente establecidos los ayuntamientos y se introdujo la elección directa de los alcaldes¹⁴⁶ . La Municipalidad es teóricamente el principal actor del Ordenamiento Territorial. El alcalde, previa consulta con los concejales, tiene la responsabilidad de organizar comisiones de trabajo (práctica utilizada desde los años cincuenta y formalmente reconocida por la Ley de Consejos de Pueblo de 1999 - Village Councils Act 1999) que se ocupan de asuntos como: la protección del medio ambiente, la planificación urbana, los planes de desarrollo, el turismo y las actividades recreativas, los asuntos sociales, etc. Sin embargo, ni el texto de Ley, ni otros instrumentos normativos especifican aspectos cruciales tales como los contenidos de los planes de desarrollo, los plazos en los que deben aprobarse, las modalidades, etc.

Belice no cuenta con una instancia específicamente responsable de formular y dirigir la política nacional en tema de Ordenación Territorial. Sin embargo, en el país existen dos ministerios del gobierno nacional que se ocupan de asuntos relacionados con el tema que son:

- (i) El Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (*Ministry of Housing & Urban Development*), encargado de temas relacionados con códigos de construcción, vivienda,

¹⁴⁴ Fuente: www.mivi.gob.pa/noticias/octubre2010/mivi-ordenamiento.html

¹⁴⁵ Fundamentos jurídicos de gobierno local: (i) Belize City Council Act de 1999 (ii) Belmopan city Council Act de 1999; (iii) Towns Councils Act de 1999; (iv) Village Council Act de 1999. Todos reformados el 31 de diciembre de 2000.

¹⁴⁶ Fuente: www.belize.gov.bz/ct.asp?xItem=705&ctNode=568&mp=27

restricciones de renta, planificación urbana, desarrollo urbano y zonificación. Dentro de este Ministerio existe además la Autoridad denominada *Central Housing & Planning Authority*, que se ocupa, entre otros, de gestionar el catastro y los permisos de construcción, de gestionar la división entre zonas urbanas y rurales, de elaborar Planes de recuperación urbana, etc.

- (ii) El Departamento de Medioambiente (*Department of the Environment*), que pertenece al Ministerio de Recursos Naturales (*Ministry of Natural Resources*) encargado de temas relacionados con recursos naturales, uso del suelo y protección ambiental, y en particular de promover el uso prudente y la gestión adecuada de los recursos naturales de Belice, la preservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y el control de la contaminación (problemática de relevancia crucial en el país) “garantizando así una mejor calidad de vida para las generaciones presentes y futuras”.

Dichos Ministerios se relacionan con otros con respecto a los temas de obras públicas (*Ministry of Works*) fomento del turismo (*Ministry of Tourism*) y desarrollo agrícola y forestal (*Ministry of Agriculture and Fisheries*).

Además, bajo este marco y con específico enfoque territorial existen:

- (i) La Autoridad denominada *Land Utilization Authority & National Environment Appraisal Committee* y el Comité Nacional de Medioambiente (*National Environmental Appraisal Committee*) que pertenecen al Ministerio de Recursos Naturales y que colaboran con la *Central Housing & Planning Authority* del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano para la determinación y gestión de áreas rurales, urbanas y protegidas y que en particular elabora los *Special Development Area Zoning* (para las áreas rurales).
- (ii) La *Coastal Zone Management Authority* (que pertenece a la *Coastal Zone Management Authority & Institute*) que es encargado de gestionar todos los asuntos relativos al uso del suelo y planificación física en áreas costeras, elabora Planes de Desarrollo y se ocupa de la difusión de información pertinente a través de sus centros estadísticos y de estudio (en colaboración y coordinación con el *Land Information Center - Lands & Surveys Department*).

En un marco institucional sin duda complejo, existen otras instancias que, por asuntos específicos, colaboran con aquellas anteriormente mencionadas: (i) *Forest Department*, (ii) *Fisheries Department*, (iii) *Land & Survey Department*, (iv) *National Emergency Management Organization* y (v) *Belize Tourism Industry Association*.

El país no dispone de una Ley específica de Ordenamiento Territorial, sin embargo cuenta con una amplia normativa que, bajo diferentes aspectos incluye asuntos relacionados con el Ordenamiento Territorial, aún sin tener un enfoque específicamente territorial. Entre las leyes más relevantes se mencionan:

- (i) *Belize Land Development Authority Act* de 1980 (Chapter 181, revisado en 2000), que instituye la *Land Development Authority*, que entre otras responsabilidades es encargada de la planificación y gestión de uso del suelo y de desarrollar Planes de Desarrollo Territorial (art. 3c), también en colaboración con “asociaciones” (la Ley no especifica de qué naturaleza).
- (ii) *Housing and Town Planning Act* de 1947 (Chapter 182, revisado en 2000), que instituye la Autoridad competente (*Central Housing & Planning Authority*) de temas de Vivienda y Asentamientos Humanos.

También en materia de uso del suelo la normativa es amplia (véase la ficha del país). Definitivamente, en este país ha sido dedicada mucha atención a la protección del medio ambiente. Según la información difundida por la oficina regional de la FAO¹⁴⁷, a finales de los ochenta y principios de los noventa, con la introducción de nuevas tecnologías catastrales y con el apoyo de los sistemas georeferenciados, se han logrado realizar dos estudios, que según la fuente bibliográfica son de “Ordenamiento Territorial a nivel nacional” y de “Capacidades de Uso de la Tierra”, estudios que no se encuentran disponibles en las páginas web de la misma FAO ni tampoco en las de los ministerios competentes. Según la fuente, dichos estudios, cuyo objetivo principal es la producción de servicios ambientales “la conservación de la biodiversidad, la producción de agua, la belleza escénica y otros, y la producción de productos no maderables”, efectúan una categorización territorial basada en el uso del suelo en las siguientes macro áreas: terrenos nacionales o tierras nacionales, áreas protegidas y terrenos privados.

Finalmente, en relación a los instrumentos utilizados, no se encuentra información específica relativa al Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Sin embargo existe una familia de proyectos denominados *Belize Municipal Development Projects* que son: (i) *Belize and Acquisition and Involuntary Resettlement policy framework*, (ii) *Indigenous People’s Framework* y (iii) *Environmental Management Framework*¹⁴⁸.

4.5.8 República Dominicana

Desde el año 2006, la República Dominicana¹⁴⁹ se encuentra en un profundo proceso de modernización del Estado. Desde ese año “se promulgaron una serie de Leyes que produjeron las reformas estructurales más profundas que ha sufrido el manejo administrativo y financiero del Estado Dominicano en las últimas décadas” (Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo 2008)¹⁵⁰. Este cuerpo normativo afecta de manera directa al marco competencial y

¹⁴⁷ Fuente: www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/estrategia/cac.htm

¹⁴⁸ Fuente: www.belize.gov.bz/ct.asp?xItem=2155&ctNode=346&mp=27

¹⁴⁹ Para una visión de los antecedentes en el tema véase Berti y Ferrufino, 2009.

¹⁵⁰ Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo 2008, solicitud de opinión formulada mediante nota del 28 de Noviembre de 2007, Diputado Víctor Terrero, Prot. 00183 de 04 de Abril de 2008.

legal del OT en el país, empezando con el establecimiento del Sistema Nacional de Planificación (Ley 498-06)¹⁵¹.

Dichas transformaciones han obligado al rediseño de la institucionalidad del gobierno (y de la misma cultura institucional vigente en las definiciones de roles y funciones) y han determinado la creación de nuevas Secretarías de Estado con amplio poder político y operativo.

Mediante la Ley 496-06 se creó la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD – Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo)¹⁵², órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y del Ordenamiento y Ordenación del Territorio. Dicha instancia “tiene la misión de conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional de la nación”.

La SEEPYD es, por lo tanto, responsable de coordinar la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos de los organismos públicos a los diferentes niveles territoriales y sectoriales¹⁵³ comprendidos en el ámbito del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (incluido el sector turístico, aún cuando la misma Ley atribuye al Instituto Nacional de Turismo - INDETUR la función de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Turístico y los Planes de O.T: de las Zonas Turísticas, sin establecer relación alguna con esta Secretaría de Estado y el Sistema nacional de Planificación e Inversión Pública).

En el interior de la SEEPYD (bajo el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) está la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial¹⁵⁴, la cual concentra en una sola unidad funciones que anteriormente quedaban distribuidas entre diferentes instituciones. Sus apuestas estratégicas se refieren a: (i) la elaboración del marco legal de planificación de base y

¹⁵¹ Establece los Consejo de Desarrollo Municipal, Consejo de Desarrollo Provincial, Consejo de Desarrollo Regional, Comisión Técnica Delegada, la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo (Órgano Rector del Sistema) y el Consejo de Gobierno. Se encarga de la elaboración de (i) la Estrategia Nacional de Desarrollo, (ii) el Plan Plurianual Sector Público no Financiero (SPNF), (iii) los Planes Sectoriales e Institucionales, (iv) Planes Regionales, (v) Plan Anual de Inversión Pública.

¹⁵² Se encarga de la elaboración de (i) la Estrategia Nacional de Desarrollo, (ii) el Plan Plurianual Sector Público no Financiero (SPNF), (iii) los Planes Sectoriales e Institucionales, (iv) Planes Regionales, (v) Plan Anual de Inversión Pública. Además de contemplar el marco jurídico del funcionamiento de los sistemas de planificación, con la creación del la SEEPYD, se modifican también los sistemas de inversión pública y de administración financiera mediante la creación de los respectivos órganos rectores: la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH, Ley 494-06) y con la Ley de Presupuesto 423-06.

¹⁵³ Ley 496-06, Art. 4 (c), Formular la Estrategia de Desarrollo y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, incluyendo la coordinación necesaria a nivel municipal, provincial, regional, nacional y sectorial, para garantizar la debida coherencia global entre políticas, planes, programas y acciones.

¹⁵⁴ Que es por su mandato “responsable de la ordenación, el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. Tiene la responsabilidad de la coordinación intersectorial e interinstitucional, entre los diferentes niveles de administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación, de la ordenación y ordenamiento urbano, rural y calificación de usos de suelo”.

ordenamiento territorial, (ii) la asistencia para la constitución y capacitación de los Consejos de Desarrollo, (iii) la elaboración de metodologías de referencia para la planificación territorial, estratégica y operativa, (iv) la puesta en marcha de procesos de planificación territorial en desarrollo. La Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial opera en coordinación para la implementación del OT con: la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA), el Instituto Nacional de la Vivienda de República Dominicana (INVI), el Ministerio de Turismo (SECTUR), entre otros (Agenda de Ordenamiento Territorial CCVAH 2010-2015, p. 34).

Por un lado, existen otras leyes esenciales para completar el marco a escala nacional que son: la Ley 64-00, Ambiental y (ii) la Ley 147-02, Gestión de Riesgo. Por otro, bajando a escala municipal, el nuevo marco legal del O.T. en la República Dominicana prevé importantes innovaciones debidas a la introducción de: (i) la Ley 166-03, de Transferencias, (ii) Ley 170-07 de Presupuesto Participativo y la (iii) la Ley 176-07, Ley de Distrito Nacional y Municipios, que en particular “confiere a las municipalidades una serie de atribuciones en materia de O.T. (art. 15 competencias en tema de ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo y ejecución y disciplina urbanística) y que por dicha razón constituye un paso importante en los esfuerzos de descentralización y promoción de desarrollo local” (Berti y Ferruffino, p. 45).

Según la visión planeada por dicha normativa, el Ordenamiento Territorial se constituye en la base de la planificación municipal, regional y nacional. Las Leyes de transferencia y de municipios apuntan al fortalecimiento de los municipios hacia el desarrollo de la cultura de la planificación. Los nuevos instrumentos normativos de participación de la población apuntan a la generación y apropiación de los beneficios de la actividad económica de los territorios y promueven la creación y participación desde abajo de los procesos de O.T. mediante la creación de redes municipales, provinciales y regionales.

Desafortunadamente no existen en el país programas o fondos específicos para la promoción del ordenamiento territorial, consiguientemente resulta imposible estimar con precisión cuánto financiamiento dedica el Estado a este tema (Berti y Ferruffino elaboran una *proxy* en su estudio de 2009). Además, “a nivel local, en los últimos años se han venido gestionando cambios en el marco financiero municipal en la República Dominicana mediante reformas que buscan fortalecer la capacidad financiera de los ayuntamientos” (Fundación DEMUCA 2010, p. 475). En particular en 1984 entró en vigor la Ley 140, que le asignaba a los municipios el 20% de las recaudaciones de rentas internas. Sin embargo los ingresos de los municipios no llegaron a alcanzar ni siquiera el 1% de los ingresos ordinarios del gobierno local. La Ley 17/1997 reforma la anterior y establece que se transfieran a los gobiernos locales el 4% de los ingresos internos del gobierno central; en el 2001 se eleva este monto de un 4% a un 5%, en 2003 a un 8% y finalmente a partir del año 2005 a un 10%. Sin embargo, en la práctica, esta transferencia aún no ha llegado a los ayuntamientos (PNUD, 2009 cit. por Fundación DEMUCA 2010, p. 475).

El país no cuenta con una Política Nacional y/o un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, o sea no cuenta con un marco general para la elaboración de los instrumentos de O.T. a escalas inferiores. Existen sin embargo en ámbito urbano una Política Nacional de Desarrollo y

Ordenamiento Territorial Urbano (CONAU - Comisión Nacional de Asuntos Urbanos) y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Adicionalmente, la República Dominicana cuenta con un ambicioso Anteproyecto de Ley que consiste en una propuesta constitucional para una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030, la cual, dando cumplimiento a Ley de Planificación e Inversión Pública (Ley 498-06), plantea la concertación de una estrategia de desarrollo como instrumento de planificación que “definirá la imagen objetivo del país a largo plazo y los principales compromisos que asumen los poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país, tomando en cuenta su viabilidad social, económica y política. Para ello, identificará los problemas prioritarios que deben ser resueltos, las líneas centrales de acción necesarias para su resolución y la secuencia de su implementación. Será resultado de un proceso de concertación y deberá ser aprobada por ley del Congreso de la República”¹⁵⁵

Además, de acuerdo con la Ley que lo instituye, luego de la aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planificación se encarga de realizar (i) el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, el (ii) Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP), (iii) Planes Regionales y (iv) Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales. Finalmente existen a escala regional y local antecedentes de planificación y ordenamiento territorial (como son el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Alta de Río Yaque del Norte en el municipio de Jarabacoa, el Plan de Ordenamiento de los Recursos Naturales de la provincia de Pedernales, Planes Estratégicos, etc.) ampliamente comentados en la bibliografía citada al comienzo de la presente sección.

¹⁵⁵ Información adicional: www.end.gov.do

5. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL MANCOMUNADA EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

5.1 La cooperación transfronteriza en Europa: una breve introducción

Con la finalidad de lograr una efectiva integración del espacio europeo, la UE considera la cooperación transfronteriza¹⁵⁶ como un elemento de unificación básico para la “construcción” europea y la consolidación de procesos de desarrollo local, tan es así que hoy en día es un lugar común referirse a las regiones transfronterizas como “laboratorios de la integración europea” (Perkmann y Sum, 2002; Anderson et. al. 2002; Kramsch y Hooper, 2004; entre otros).

Sin duda, “la aportación de los fondos provenientes de la política territorial europea desde principios de la década de los noventa (Iniciativa Comunitaria INTERREG) supuso un estímulo para la proliferación de acuerdos y organismos de cooperación transfronteriza a lo largo de todas las fronteras europeas” (Trillo Santamaría 2010, p. 2). Sin embargo, cabe subrayar que las primeras experiencias de cooperación transfronteriza datan de finales de los años ‘50, con la pionera iniciativa denominada Euregio, desarrollada en la Europa central.

Euregio, creada de forma espontánea y “desde abajo” en 1958 por tres asociaciones de municipios en la frontera entre Alemania y Países Bajos, representa la primera verdadera “eurorregión” (instituciones específicas para la gestión de la cooperación transfronteriza) que por su propia naturaleza y por su eficiente estructura organizativa ha sido observada con interés a nivel supranacional europeo.

Dicha experiencia, que desde el punto de vista del modelo organizativo representa indudablemente una de las mejores prácticas de cooperación transfronteriza en Europa, ha sido objeto de numerosos estudios. Por esta razón, y considerando asimismo su fuerte incidencia en actividades relacionadas con el ordenamiento territorial, Euregio ha sido seleccionada como principal experiencia exitosa a ser analizada en este apartado del estudio.

Euregio, en tanto experiencia precursora de cooperación territorial, tuvo amplio éxito y dio paso al desarrollo en la Europa central de varias iniciativas constituidas entre autoridades regionales y locales, a menudo basadas en acuerdos informales, y a la sucesiva formalización de las Eurorregiones de Rhein-Waal (1973), Maas-Rhein (1976), EmsDollart (1976) y Rhein-Maas-Nord (1977). Desde entonces se han formalizado decenas de Eurorregiones. Paralelamente, a

¹⁵⁶ “Una definición oficial de cooperación transfronteriza en Europa describe el fenómeno como “cada proyecto común destinado a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales dependientes de dos o más partes contrayentes, así como las firmas de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo” (Consejo de Europa 1980, cit. Coletti 2010, p. 157).

partir de la década de 1970 nace un segundo tipo de región transfronteriza: la comunidad de trabajo. “Comparada con las primeras eurorregiones, las comunidades de trabajo tienen una extensión territorial más amplia y nacen de acuerdo a objetivos específicos, generalmente ligados al desarrollo económico” (Coletti 2010, p. 158).

De manera general, es posible afirmar que las eurorregiones no tienen una forma organizativa y jurídica única, y esto “se debe al hecho de que cada frontera se caracteriza por elementos históricos y políticos propios que la distinguen de las demás”. Por lo tanto, las formas y los contenidos de la interacción entre autoridades locales serán muy diferentes en función de los contextos, es decir que “las diferencias determinadas por los límites fronterizos a la hora de organizar las áreas de frontera, hacen muy difícil realizar un análisis homogéneo” (Bufon 2006, p. 50 cit. Coletti 2010).

A pesar de sus diferencias intrínsecas, es importante subrayar que las eurorregiones, aunque nazcan como formas de cooperación espontáneas y desde abajo, son coherentes con el “principio de subsidiariedad” de la UE, o sea responden a la necesidad de gestionar el territorio de forma participativa por parte de los agentes económicos y sociales más representativos del entorno local y en los niveles de decisión más eficientes y próximos a los ciudadanos. En efecto, “subsidiariedad” significa que las decisiones de la UE deben tomarse lo más cerca posible del ciudadano. Es decir, la Unión no adopta medidas (excepto en asuntos para los cuales es la única responsable) a menos que ello resulte más eficaz que la adopción de medidas a nivel nacional, regional o local¹⁵⁷.

Además, “las eurorregiones poseen generalmente una serie de características comunes: son permanentes, tienen una identidad separada de la de sus países miembros, tienen recursos administrativos, técnicos y financieros propios y poseen mecanismos internos de toma de decisiones (Gabbe, 2004). La mayor parte de las eurorregiones posee a su vez un Consejo, una Presidencia, grupos de trabajo por temáticas y una Secretaría (Perkmann, 2007)” (Coletti 2010, p. 158).

Desde el punto de vista institucional, la creciente importancia de las eurorregiones ha sido formalmente reconocida mediante una Resolución del Parlamento Europeo (1 de diciembre de 2005)¹⁵⁸ que proporciona orientación sobre el concepto y la función de las mismas eurorregiones en el contexto de la política territorial y de la cooperación transfronteriza de la Unión Europea.

Adicionalmente, cabe señalar que el primer actor europeo que se ocupó de cooperación transfronteriza fue el Consejo de Europa (CdE), que - como se ha mencionado en el Capítulo 3 - es un organismo internacional nacido en Londres en 1949 con el objetivo de promover la creación de un espacio democrático y jurídico común en el espacio geográfico europeo, sustentado sobre los valores de la democracia, de los derechos humanos y del Estado de Derecho.

¹⁵⁷ Fuente: www.europa.eu/abc/eurojargon/index_es.htm

¹⁵⁸ Fuente: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:285E:0071:0074:ES:PDF

“El CdE apoyó políticamente el desarrollo de una cooperación transfronteriza entre actores sub-nacionales - concebida también como un posible instrumento para generar desarrollo y pacificación en los territorios europeos que en aquel periodo habían apenas salido del conflicto mundial” (Ibídem).

La labor que ha venido desarrollando el Consejo de Europa a favor de la cooperación transfronteriza desde la década de los 70, culminó en la Convención de Madrid de 1981 (Convención general de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales), y sus dos protocolos adicionales (1995 - Protocolo de Estrasburgo y 1998).

La Convención de Madrid, firmada por 20 países europeos, representa el primer paso hacia la cooperación transfronteriza “de Derecho público”¹⁵⁹ en tanto proporciona a los países que firman, un marco jurídico que reglamenta los acuerdos de derecho público bi y multinacionales en materia de cooperación multilateral entre autoridades sub-nacionales (regionales y locales) pertenecientes a estados vecinos. “De esta forma, el CdE ofreció a los gobiernos locales un marco político supranacional que legitimaba sus funciones operativas” (Ibídem), y por esta razón dicha Convención se considera fundamental, porque concretamente establece la base jurídica internacional para la formación de organismos de cooperación transfronteriza, aun cuando este no está regulado por los tratados bilaterales¹⁶⁰.

Si por un lado, la Convención de Madrid y el primer protocolo adicional (de Estrasburgo) de 1995 representan el marco normativo para las eurorregiones, por otro, el programa INTERREG¹⁶¹, puesto en marcha por la Comisión Europea en 1990 (para el periodo 1990-1993 y posteriormente reelegido para los periodos 1994-1999 y 2000-2006), favoreció paulatinamente el desarrollo de las eurorregiones. Y además, es relevante subrayar que Euregio representó concretamente la primaria inspiración que condujo a la ideación del propio instrumento financiero/programa INTERREG.

Bajo este marco, INTERREG, financiado en el marco de las políticas regionales de la UE, “apoyaba la cooperación entre las regiones de frontera de la Unión Europea, para ayudarlas en sus procesos de desarrollo y en la reconversión de sus economías como consecuencia de los procesos de integración. (...) A partir de 1994 se iniciaron programas paralelos a INTERREG

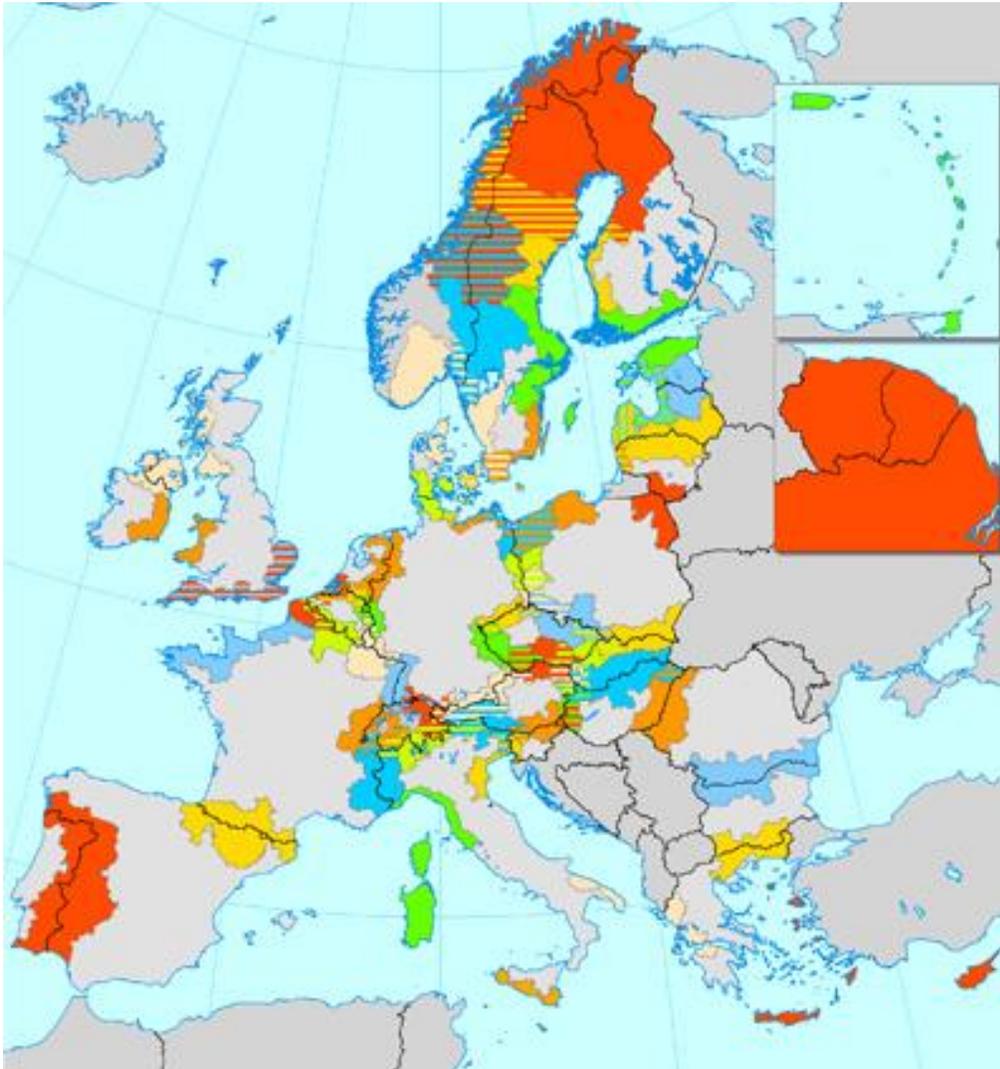
¹⁵⁹ Proto 2008, p. 5.

¹⁶⁰ Objetivo que posteriormente se refleja en el “Protocolo adicional a la Convención Marco Europea sobre la cooperación transfronteriza”, firmado en Estrasburgo en 1995. Además, entre los principales tratados se mencionan: (i) el Tratado de cooperación transfronteriza de Benelux, Bruselas 1986, (ii) el Acuerdo de cooperación transfronteriza Alemania y Países Bajos, Isselburg-Anholt 1991, (iii) el Tratado Franco-Español, Bayonne 1995, y (iv) el Tratado sobre cooperación entre comunidades territoriales y administraciones públicas locales, Karlsruhe 1996 (Proto 2008, p. 5).

¹⁶¹ Es importante especificar que la participación en los programas INTERREG no implicaba que las autoridades locales y regionales crearan instituciones transfronterizas, a pesar de que estos programas sí requerían la creación de estructuras conjuntas que garantizaran la concertación entre las partes durante el programa. En las áreas de frontera identificadas, el programa ha financiado fundamentalmente proyectos de desarrollo en los sectores: medio ambiente, infraestructura, economía, turismo y otros (Coletti 2010, p. 160).

para la cooperación transfronteriza entre gobiernos locales dentro de la UE e instituciones homólogas fuera de la UE” (Coletti 2010, p. 160).

Fig. 9 - Programas de cooperación transfronteriza en el marco de los objetivos de cooperación territorial europea



Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/eu/crossborder/index_en.htm

Desde entonces, el número de eurorregiones, acuerdos y iniciativas de cooperación territorial, creció exponencialmente, tanto que a la fecha no existen entidades regionales o locales transfronterizas que no participen en algún tipo de programa de cooperación transfronteriza y,

sólo para proporcionar un ejemplo, el número de eurorregiones ha pasado de 26 en 1988, a más de 70 en 1999, y a ya más de 140 en 2006 (Ricq, 2006)

Desde los años 90 en efecto, debido tanto a los éxitos logrados como a la atención prestada por la UE, la cooperación transfronteriza se ha convertido en un tema central de la política territorial europea y “como consecuencia, las prácticas de cooperación transfronteriza se han difundido por todo el territorio europeo, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no habían experimentado esta forma de cooperación” (Coletti 2010, p. 161).

Como se ha analizado en el apartado relativo a las experiencias de política territorial europea (párrafo 4.3.4), la programación actual de los fondos estructurales europeos 2007-2013, se caracteriza por una inversión cada vez más estratégica en la cooperación transfronteriza que actualmente constituye uno de los tres ejes (u objetivos) prioritarios de la política territorial que son: (Objetivo 1) convergencia entre regiones, (Objetivo 2) competitividad regional y empleo, y (Objetivo 3) cooperación territorial europea (que puede ser transnacional, interregional y transfronteriza).

Además, la cooperación transfronteriza es también financiada a través de fondos específicos que tienen un componente dedicado a iniciativas transfronterizas con particular foco en aquellas que inciden en los límites externos de la UE, o sea actividades desarrolladas entre autoridades locales que pertenecen a Estados miembros de la UE y autoridades locales de Estados extra-europeos. En particular, dichos fondos son: (i) IPA - *Instrument for Pre-Accession Assistance*, destinado a los países en vía de preadhesión (Balcanes occidentales y Turquía) y (ii) ENPI - *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, destinado a los países orientales y meridionales vecinos de la Unión Europea.

Gracias a estos apoyos jurídicos y económicos hoy en día en Europa se cuentan más de 130 iniciativas financiadas por fondos de cooperación transfronteriza (propios de la UE), sin contar la gran variedad de acuerdos específicos en materias concretas que se suscriben entre los distintos entes territoriales, en especial locales y regionales (Fig. 9). La Asociación de Regiones Fronterizas de Europa actúa desde 1971 como portavoz de los intereses de estos organismos de cooperación ante, entre otras, las instancias comunitarias, y su ideario queda sintetizado en la Carta europea de las regiones fronterizas y transfronterizas de 1981, modificada en 1995 y 2004 (Trillo Santamaría 2010, p.1).

5.2 Un instrumento jurídico innovador: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial

A fin de proceder a la identificación de experiencias exitosas de cooperación territorial transfronteriza en países europeos, se considera oportuno introducir un novedoso instrumento de cooperación denominado Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)¹⁶².

La experiencia en materia de cooperación desarrollada por la UE durante años ha puesto en evidencia como el fortalecimiento y la integración de los territorios europeos exige un espíritu innovador en la gobernanza de las acciones de cooperación a escala europea, también en el ámbito jurídico. En este sentido, la AECT se inscribe en el contexto evolutivo de las soluciones de gobernanza y de organización de la cooperación territorial europea.

En efecto, “la práctica y la experiencia acumulada en la gestión de los fondos de cohesión durante el período 2000-2006 había puesto de relieve que figuras existentes hasta el momento como la de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)¹⁶³ o la Sociedad Cooperativa Europea (SCE)¹⁶⁴ no habían sido de gran utilidad para organizar la cooperación territorial canalizada hasta ese momento a través de la iniciativa INTERREG. De ahí la necesidad de diseñar un nuevo instrumento jurídico que fuese útil para gestionar el aumento importante de los recursos económicos que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión dedicaban a la cooperación territorial en el marco del período 2007-2013”¹⁶⁵.

Bajo esta premisa, la AECT representa el primer instrumento jurídico emanado de instancias comunitarias mediante el Reglamento (CE) n° 1082 de 5 de julio de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

Creada en el marco de la reforma de la política territorial europea para el periodo 2007-2013, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial - dotada de personalidad jurídica y aplicable a partir del 1 de enero de 2007 - representa un importante instrumento creado a pesar de las dificultades encontradas por los Estados miembros en el ámbito de la cooperación transfronteriza.

El objetivo de la AECT es facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre sus miembros. La agrupación está formada por Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales y organismos de derecho público con carácter facultativo¹⁶⁶.

¹⁶² Fuente: www.europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_es.htm

¹⁶³ Reglamento 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (DOCE n.º L 199, de 31 de julio de 1985).

¹⁶⁴ Reglamento 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (DOUE n.º L 207, de 18 de agosto de 2003).

¹⁶⁵ Fuente: www.portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Documents/AECT.pdf

¹⁶⁶ Para mayor información y actos conexos véase www.europa.eu, www.eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=2006&nu_doc=1082

Las competencias de la Agrupación Europeas de Cooperación Territorial se fijan en un “convenio de cooperación obligatorio” que se crea por iniciativa de sus miembros, los cuales deciden si la AECT es una entidad jurídica autónoma o si confían las tareas a uno de dichos miembros. Las competencias que ejercen como autoridad pública, y las competencias en materia policial y reglamentaria, quedan excluidas del convenio.

Dentro de los límites de sus atribuciones, la AECT actúa en nombre y por cuenta de sus miembros. Posee así la capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas.

A una Agrupación Europea de Cooperación Territorial se puede encomendar la ejecución de los programas cofinanciados por la Comunidad, o bien la realización de cualquier otra actividad de cooperación transfronteriza, con o sin intervención financiera comunitaria. Sin embargo, cabe mencionar que la AECT debe ser constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros.

El convenio debe precisar la tarea, la duración y las condiciones de disolución de la AECT. Al mismo tiempo, el convenio debe limitarse al ámbito de cooperación decidido por los miembros y debe precisar sus responsabilidades. La legislación aplicable para la interpretación y aplicación del convenio es la del Estado miembro donde se establece el domicilio social de la AECT.

Los estatutos de la Agrupación de Cooperación Territorial son adoptados en base a dicho convenio y deben contener las disposiciones establecidas sobre:

- ~ La lista de miembros;
- ~ El objeto, las tareas y las relaciones con los miembros;
- ~ Su denominación y la localización de su sede;
- ~ Sus órganos, competencias y funcionamiento;
- ~ Los procedimientos de toma de decisiones;
- ~ La lengua o lenguas de trabajo;
- ~ Las modalidades de funcionamiento: gestión del personal, condiciones de contratación, naturaleza de los contratos, etc.;
- ~ Las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables;
- ~ La designación de un organismo independiente de control financiero y auditoría externa.

Además, los miembros aprueban el presupuesto anual provisional de la AECT que a su vez constituye el objeto de un informe anual certificado por expertos independientes. En caso de deudas, los miembros son responsables financieramente en proporción a su contribución.

La AECT cuenta con un Reglamento que establece las líneas de base para su estructura, funcionamiento interno, régimen financiero y jurídico. Finalmente, queda claro que este Reglamento sobre la Agrupación Europeas de Cooperación Territorial (y su contenido precedentemente expuesto) aporta visiblemente un valor añadido al proporcionar un marco jurídico comunitario a todos los actores implicados. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial en efecto, sirven como instrumento de cooperación a escala comunitaria para superar los obstáculos que dificultan la cooperación transfronteriza, ya que permiten que las agrupaciones cooperativas puedan poner en marcha proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad o llevar a cabo actividades de cooperación territorial por iniciativa de los Estados miembros.

5.3 Los casos de estudio en Europa

A la luz de lo que se ha examinado en las precedentes secciones, queda claro que existen en Europa diferentes soluciones (también jurídicas) de cooperación territorial y transfronteriza.

Entre el vasto universo de prácticas de cooperación transfronteriza desarrolladas en Europa, con especial referencias a la incidencia de dichas iniciativas en el tema de la planificación y gestión territorial mancomunada, han sido identificadas dos experiencias que son fuente de útiles ensayos acerca de los patrones de la cooperación europea. Dichas experiencias son: Euregio (introducida precedentemente) y la AECT Douro-Duero constituida en la zona de frontera España-Portugal.

Euregio, además que ser la primera iniciativa de cooperación transfronteriza creada de forma espontánea y “desde abajo” en Europa, representa la primera verdadera eumorregión, o sea una institución específica para la gestión de la cooperación transfronteriza. Al existir un papel relevante en la planificación y la gestión conjunta en materia de ordenamiento y desarrollo territorial y por su profunda incidencia operativa, Euregio representa sin duda una buena práctica de cooperación transfronteriza en el contexto europeo.

La AECT Douro-Duero España-Portugal, si bien ha sido formalizada en 2009, se ha constituido en un espacio de frontera donde ya desde los años setenta se habían desarrollado formas, más o menos institucionalizadas, de cooperación transfronteriza (y también proyectos financiados por la UE). La creación de esta nueva figura jurídica, creada bajo el marco del Reglamento (CE) 1082/2006, representa una innovación en materia de cooperación transfronteriza en Europa y también por esta razón merece la pena que sea evaluada. En efecto, la AECT Douro-Duero tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, carece de ánimo de lucro y su objeto es el de fomentar y desarrollar la cooperación transfronteriza entre España y Portugal (abarcando una vasta gama de áreas de incidencia) con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social de dichos territorios.

La elección de estos dos casos se debe también a algunas consideraciones relativas a los siguientes elementos:

- ~ Cobertura geográfica: los dos casos de cooperación se han desarrollado en áreas geográficas con características diferentes tanto desde el punto de vista del entorno socio-económico y cultural, como en términos de localización geográfica (Euregio en efecto se localiza en el centro de Europa, la AECT Douro-Duero se localiza en la frontera España-Portugal, o sea en el Oeste del continente).
- ~ Nivel de desarrollo económico regional: las zonas geográficas donde se localizan las experiencias presentadas, además que caracterizarse por diferentes raíces históricas, lingüísticas y culturales, se caracterizan por diferentes niveles de dinamismo económico y productivo. En efecto, en el panorama europeo Alemania y Países Bajos (Euregio), forman parte del así llamado “centro” de Europa, área que desde el punto de vista económico se considera dominante y trajinante, con respecto a áreas definidas “periféricas” (España y Portugal pertenecen a este grupo), que durante años se han caracterizado por un diferente, seguramente inferior, dinamismo económico.
- ~ Instrumentos: las dos experiencias de acción conjunta se desarrollan bajo diferentes marcos de referencia, la primera es una Euroregión, la segunda una Agrupación Económica de Cooperación Transfronteriza.
- ~ Estructura e institucionalidad: en este sentido, como se verá enseguida, Euregio representa sin duda un caso de referencia en el marco de las eurorregiones. Nacida por una iniciativa espontánea y desde abajo, Euregio se basa en una estructura eficiente y organizada, y también por dicha razón ha sido objeto de profundos estudios. Además la experiencia de Euregio ha inspirado la creación del Programa INTERREG. La AECT Douro-Duero, que igualmente tiene una estructura bien definida, nace bajo un marco jurídico ya existente y establecido. Por esta razón, la AECT tiene personalidad jurídica propia y ha sido reconocida por decreto en ambos niveles nacionales. En razón de su novedosa disciplina jurídica, la AECT representa una experiencia que permite ofrecer una ejemplo nuevo y diferente de las prácticas y de los instrumentos de cooperación actualmente existentes en el marco europeo.
- ~ Buenas prácticas: Euregio es reconocida como buena práctica por parte de la literatura que trata este tema. Igualmente, muchos proyectos específicos desarrollados en la frontera España-Portugal han sido ampliamente estudiados y considerados como prácticas exitosas de cooperación transfronteriza. En este último caso, una parte de la experiencia acumulada durante años de cooperación entre dichos países ha constituido el patrimonio inmaterial sobre el que se ha basado la constitución de AECT Douro-Duero.

5.3.1 Euregio

Euregio¹⁶⁷ representa el primer y quizás más estudiado caso de eutorregión en Europa. Nacida en 1958 en la frontera entre Alemania y Países Bajos, Euregio surge de la cooperación entre cerca 130 autoridades locales, entre municipios y distritos administrativos locales, en un área de frontera¹⁶⁸ que abarca unos 13.000 Km², con aproximadamente 3,37 millones de habitantes.

Esta iniciativa, creada con el objetivo de desarrollar las relaciones y la cooperación entre territorios vecinos, ha pasado más de 50 años reforzando sus estructuras transfronterizas en el más amplio número posible de ámbitos de la vida pública, desde lo económico y productivo hasta los intercambios culturales y de aprendizaje en materia de la misma cooperación.

La cooperación en esta área nace por las dificultades que ambos países experimentaron en el curso de los años '50, época caracterizada por generalizados procesos de reconversión productiva (especialmente en el sector textil y agrícola), y agravados en los años siguientes por una dramática crisis energética.

Fig. 10 - Localización geográfica de Euregio



Fuente: www.euregio.de

El interés primero en la creación de una plataforma de cooperación transfronteriza en dicha zona fue el desarrollo de actividades de planificación infraestructural y de ordenamiento y desarrollo territorial. En particular, la primera urgencia que se identificó como eje prioritario de las actividades de cooperación transfronteriza de Euregio fue el mejoramiento de las infraestructuras

¹⁶⁷ Fuente: www.euregio.de/cms/publish/content/showpage.asp?themeid=23

¹⁶⁸ -En las provincias holandesas de Gelderland, Overijssel y Drenthe, así como distritos y regiones alemanas de Nordrhein-Westfalen and Niedersachsen (Baja Sajonia y Westfalia-Renania del Norte).

locales y regionales que por largo tiempo habían sido descuidadas por parte de los gobiernos centrales.

Hoy en día Euregio es considerada como la forma más desarrollada de cooperación transfronteriza en Europa (Nagelschmidt 1999 cit. Proto 2008). Euregio tiene personalidad jurídica propia, está sujeta al derecho público - tiene por lo tanto la posibilidad de gestionar directamente los proyectos y programas como INTERREG - y cuenta con una organización única, basada en una eficiente estructura reticular.

La estructura de Euregio consta de los siguientes órganos formales¹⁶⁹:

- ~ La Asamblea, compuesta por representantes de todas las autoridades locales. La Asamblea elige los 41 representantes de la parte holandesa y los 41 de la parte alemana, que a su vez componen el Consejo.
- ~ El Consejo, establecido en 1978. Se trata de un órgano de tipo “para-parlamentario” y está compuesto por 82 miembros electos. El Consejo puede deliberar sobre la realización de programas y proyectos como, por ejemplo, INTERREG. El Consejo tiene el poder de decisión sobre cuestiones relativas a la gestión y al uso común de los recursos financieros de la Euroregión. Los miembros de este órgano transfronterizo se agrupan por la filiación política (de partido) y no como miembros de delegaciones nacionales y/o regionales. Esto deja amplio espacio para el desarrollo de visiones diferentes y complementarias. Finalmente, un pequeño Comité interno al Consejo se ocupa del desarrollo de funciones ejecutivas.
- ~ El Secretariado, desarrolla y coordina actividades que abarcan una amplia variedad de temáticas que van desde la ordenación del territorio y la política económica local, hasta asuntos de tipo social y cultural. Finalmente, el Secretariado coordina los grupos de trabajo. El Secretariado cuenta con un equipo de cerca de 30 personas.
- ~ Los Grupos de Trabajo reúnen a los diferentes actores interesados y afectados por las actividades de la Euroregión, desde el sector privado a las asociaciones profesionales y a las autoridades locales.
- ~ La Comisión Mozer, establecida en 1971, compuesta por diferentes actores de diferentes niveles de gobierno, patrocinadores varios y miembros de la sociedad civil, desempeña un papel especial en proyectos transfronterizos desarrollados en ámbito cultural, deportivo, artístico, etc. Simbólico es el proyecto “conozca a sus vecinos”.

Euregio maneja un presupuesto importante (aproximadamente 5,7 millones de euros en el 2005) compuesto por las contribuciones voluntarias aportadas por los miembros y una

¹⁶⁹ Para el desarrollo del siguiente caso de estudio se hace referencia a: Coletti 2010, Perkman 2005 y 2007 y Proto 2008.

contribución financiera externa, la que en su mayoría en los años pasados procedía de los fondos INTERREG.

Gracias a la gran cantidad de fondos disponibles, Euregio puede realizar con continuidad una serie de actividades relativas a las siguientes áreas:

- (i) servicios de consultoría/asesoramiento para empresas y consumidores;
- (ii) cooperación socio-cultural a través de la organización de eventos relacionados con escuelas, deporte, música, cultura, arte, en los cuales cada año participan alrededor de 100.000 personas;
- (iii) desarrollo socio-económico, especialmente a través de la gestión de fondos INTERREG destinados a estos territorios. La incidencia en materia de ordenamiento territorial en este sentido es amplia. Euregio se ocupa de todas las etapas de dichos procesos, desde la presentación de los proyectos hasta sus implementación y ejecución;
- (iv) la cooperación inter-municipal a través de la organización de seminarios y debates sobre temas de interés específicos, como por ejemplo, salud e instrucción.

En detalle, parecen de particular relevancia las actividades de consultoría y asistencia técnica desarrolladas por el Secretariado, el que funciona como una ventanilla informativa permanente para los miembros de la eurrregión y que es compuesto por profesionales contratados de manera estable. Los servicios ofrecidos son los siguientes:

- ~ Apoyo a la planificación, búsqueda de socios y redacción y asistencia en la implementación de proyectos. Euregio participa en los órganos de INTERREG operativos en su zona, lo que le permite desarrollar también un papel político y de “presión” relativo a la asignación de fondos financieros en este programa. Sin embargo, el Secretariado elabora y presenta proyectos también a diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea, no se limita exclusivamente a INTERREG.
- ~ Servicio de información y orientación para los negocios, mediante un servicio informático que facilita la búsqueda de socios, proveedores, distribuidores y recursos humanos a emplear.
- ~ Servicio de información sobre áreas industriales libres donde poder implantar nuevas actividades productivas y/o negocios.
- ~ Servicio de promoción de negocios para empresas que desean activar relaciones con otras empresas que operan en el área o con intención de instalar en la zona sus actividades.
- ~ Información sobre las estadísticas de municipios, contactos, enlaces.

El Secretariado también lleva a cabo actividades para promover la cultura y el turismo (i) a través de acciones de conexión y cooperación entre agencias turísticas/operadores turísticos en la zona,

(ii) proporcionando información sobre sitios históricos y museos, (iii) facilitando información sobre eventos de relevancia como festivales, ferias, etc. Por último, el Secretariado se ocupa de actividades en el ámbito de los programas de educación y actividades en las escuelas.

Como ha sido afirmado por diferentes autores (Perkman 2007, Nagelschmidt 1999), Euregio puede ser considerada como la forma de cooperación transfronteriza más desarrollada de Europa. Habiendo sido creada a finales de los años 50 cuando las asociaciones de municipios de ambos lados de la frontera organizaron el primer coloquio transfronterizo en un territorio caracterizado por comunes raíces étnicas y lingüísticas, su principal misión es el desarrollo económico local.

Desde el principio, esta plataforma de cooperación transfronteriza ha producido actividades y resultados concretos. Por ejemplo su influencia (basada en presión política y movilización social) condujo a la construcción de infraestructuras estratégicas de transporte, tales como la construcción de autopistas que conectan la zona con las principales redes de transporte alemanas y holandesas o a la preservación de las líneas ferroviarias (Perkmann, 2007) .

Además, Euregio cuenta con una sólida estructura organizativa, en la que los roles de cada órgano están claramente definidos. La personalidad jurídica permite que el Consejo pueda decidir con total autonomía sobre el presupuesto anual; hecho que demuestra la plena confianza de los miembros de Euregio en la capacidad de juicio de este órgano, que esencialmente tiene la responsabilidad de decidir dónde y cómo asignar los recursos financieros disponibles.

Otro elemento relevante a ser considerado es la existencia de un presupuesto tan significativo que permite desarrollar numerosas actividades y que deriva no sólo de los fondos europeos (como INTERREG), sino también de contribuciones abonadas voluntariamente de los miembros. Claramente, hay que tomar en cuenta que sería difícil obtener el pago de esas contribuciones si no existiese algún mecanismo de “reciprocidad”, es decir, si los miembros de Euregio no recibieran beneficios concretos en términos de servicios prestados. En este sentido, Euregio “paga” a sus miembros a través del trabajo de sus dos principales órganos: el Consejo y el Secretariado.

El primero juega una función política constituyéndose como enlace con la Unión Europea (gobernanza de cooperación vertical), considerando también que actúa como miembro de órganos de INTERREG por la zona de frontera entre Alemania y Países Bajos. Por lo tanto, Euregio puede ser considerado como “socio” de la UE con respecto a los procesos políticos que afectan a la zona (Perkmann 2005, p.11). Por lo tanto el grado de incidencia de Euregio en materia de planificación y ordenación del territorio (infraestructuras, proyectos de desarrollo económico y productivo, turismo, etc.) es elevado.

Por otro lado, el Secretariado tiene un peso efectivo y práctico para promover el contacto y la cooperación entre los miembros (gobernanza de cooperación horizontal) a través del desarrollo de actividades de asistencia específica, servicios similares a aquellos tradicionalmente ofrecidos por una cámara de comercio o un ente de promoción turística.

Entre los factores que más contribuyen al éxito de Euregio cabe mencionar, sin duda, la organización territorial que caracteriza los Estados federales, como son Alemania y Países Bajos, y que permite un alto grado de descentralización administrativa, hecho que favoreció la

posibilidad para cada autoridad local de actuar (y también de unirse a la misma Eurorregión) en total autonomía. En consecuencia, Euregio tuvo la oportunidad de gozar de un elevado nivel de autonomía de gestión y decisión, que no ha sido vinculado a la autonomía propia de sus Estados miembros. Aún más, los representantes locales que actúan en el Consejo no pertenecen a agrupaciones regionales, sino que responden a partidos políticos, hecho que transforma el Consejo en un órgano parecido a los propios órganos parlamentarios con sus funciones específicas. Como consecuencia, por su naturaleza y de acuerdo a la estructuración federal de Alemania y Países Bajos, dicho órgano no crea “conflictos de intereses” ni contrasta con los poderes centrales (o sea no es inconstitucional). En materia de cooperación transfronteriza Euregio tiene potestad deliberativa y ejecutiva (no es lo mismo en otras eurorregiones europeas que tienen únicamente “jurisdicción de carácter complementario”, es decir, pueden simplemente formular “dictámenes no vinculantes” para sus propios territorios miembros).

Como sugiere Perkmann (2007), las características principales de Euregio son: (i) la movilización política, (ii) la estructura de gobernanza, (iii) la estrategia de unificación.

1. La movilización política: Euregio nace de la necesidad de diferentes regiones (esencialmente áreas que en los primeros años 50 se consideraban como marginales), con características y necesidades similares de potenciar y desarrollar económicamente sus estructuras. En primer lugar, la cooperación transfronteriza deriva de la necesidad de modernizar y/o crear infraestructuras de transporte, pudiendo a través de grupos de presión obtener resultados importantes en esta dirección. Posteriormente, comienza también un amplio proceso de participación de diferentes actores de la sociedad civil que de distintas formas estaban relacionados con ámbitos sociales y culturales de la zona. Así durante la primera fase de vida de Euregio el papel de las élites políticas ha sido indispensable, sólo en un segundo momento se asiste a un aumento de la participación social.
2. Creación de una sólida estructura de gobernanza. Euregio se caracteriza por una estructura de gobernanza de tipo multinivel, basada en tres niveles principales.

El primero es representado por el Secretariado, el órgano principal. Este órgano no tiene competencias que se definan de antemano y trabaja de una manera “empresarial”, sino porque tiene un flujo constante de ingresos: la intensidad del proyecto depende, por tanto, también de la capacidad de la eurorregión de tener acceso a la financiación. Además, Euregio se caracteriza por una notable capacidad de generar flujos financieros (luego asignados a las actividades programadas) que en parte derivan de la colección de impuestos voluntariamente pagados por los asociados, correspondientes a acerca 30 centavos de dólar por habitante, y en parte de los fondos INTERREG y de los fondos recogidos a través de la participación en otros proyectos.

El segundo nivel de gobernanza es de tipo horizontal. Éste es constituido por una red de cooperación que conecta a los participantes sobre la base de normas y obligaciones formalizadas en acuerdos firmados por las partes que, por ejemplo, ofrecen soluciones jurídicas a los conflictos derivados de la distribución de los recursos en la zona.

El tercer nivel es la red vertical, en la que Euregio actúa como interfaz entre el nivel más bajo - las autoridades locales y regionales -, el nivel nacional y los actores de la UE.

En relación a la red local, la cooperación entre actores ha sido regulada por acuerdos y obligaciones formales en el marco de la Euroregión. La existencia misma de Euregio depende de la efectividad y la vitalidad de la red local de cooperación entre actores. Euregio prevé una amplia serie de actividades en red, la más importante es sin duda la creación de “Grupos de Trabajo” que reúnen a diferentes actores interesados y afectados por las actividades de la euroregión, desde el sector privado hasta las asociaciones profesionales y las autoridades locales. A éstos se suman los “Clubes de Trabajo” formados por expertos dependientes de autoridades locales o supranacionales, y que trabajan según una visión “orientada al proyecto”. Los “clubes” se ocupan de asuntos sociales, política económica y simplemente a los “problemas cotidianos de la frontera”.

3. Estrategia de Unificación: como explica Perkmann (2007) ésta se refiere a la creación (y visión por parte de actores externos) del concepto de Euregio entendido como nivel y “escala de intervención”. En este sentido Euregio no representa la suma de áreas de frontera, sino un nivel único, una “región”, que trasciende sus límites físicos. Euregio se presenta por lo tanto como un actor activo de política territorial que tiene un programa de acción y unos objetivos de desarrollo a largo plazo, que conducen a ideas y proyectos concretos.

5.3.2 La AECT España-Portugal DUERO – DOURO

Antecedentes de cooperación en la zona de frontera

Con el propósito de fortalecer los vínculos de solidaridad entre España y Portugal, se firmó en 1977 el Tratado de Amistad y Cooperación entre los dos países. Este Tratado, al amparo del Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, establece el inicio de la cooperación transfronteriza entre comunidades territoriales de España y Portugal.

Casi treinta años después, en 2007, la Comisión Europea aprobó el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013¹⁷⁰, un programa de cooperación territorial cuyo objetivo es desarrollar y ampliar las zonas fronterizas de cooperación entre dichos países, atendiendo a las prioridades definidas por el nuevo Objetivo de Cooperación Territorial Europea.

¹⁷⁰Fuente:

www.jcyl.es/web/jcyl?c=Redaccion&cid=1233323685990&defContenido=TemaMes&pagename=Portal_Eucyl/Pag e/EucylPlantillaDetalleContenido¶metros=FechaPublicacion

El programa destina ayuda comunitaria a las 17 regiones fronterizas entre España y Portugal, además de otras 16 zonas adyacentes, y promueve concretamente el desarrollo de las zonas fronterizas reforzando las relaciones económicas y las redes de cooperación existentes entre cinco áreas específicas que son: (i) Galicia/Norte, (ii) Norte/Castilla y León, (iii) Centro/Castilla y León, (iv) Alentejo/Centro/Extremadura y (v) Alentejo/Algarve/Andalucía.

Cabe mencionar que la zona Galicia-Norte de Portugal ya se configura como una euroregión (mencionada por la literatura que se ocupa del tema como ejemplo de experiencia exitosa de cooperación transfronteriza en Europa) y cuenta con una famosa “*Comunidad de Trabajo*” constituida el 31 de octubre de 1991 y una AECT¹⁷¹.

El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 se estructura en torno a los siguientes ejes prioritarios:

1. Cooperación y gestión conjunta para el fomento de la competitividad y la promoción del empleo.
2. Cooperación y gestión conjunta en medio ambiente, patrimonio y prevención de riesgos.
3. Cooperación y gestión conjunta en ordenación del territorio y accesibilidades.
4. Cooperación y gestión conjunta para la integración socioeconómica e institucional.
5. Asistencia técnica al proceso de cooperación transfronteriza.

En el marco de las actividades de cooperación entre España y Portugal han sido firmados otros relevantes convenios de Cooperación Transfronteriza, que establecen el marco jurídico en las relaciones de cooperación y colaboración entre los dos países según tres objetivos y tres prioridades para el futuro de la cooperación entre regiones trasfronterizas:

1. Promoción de las relaciones comerciales y económicas (para lograr el objetivo de la Cohesión Económica), en áreas tales como la investigación y la innovación, el turismo, el desarrollo rural, etc.
2. Cooperación de proximidad (para lograr el objetivo de la Cohesión Social), centrada en aspectos como la salud, la educación, los servicios sociales, etc.
3. Proyectos estructurales del territorio (para lograr el objetivo de la Cohesión Territorial).

A la fecha, en la frontera España-Portugal se han llevado a cabo más de 80 acciones e iniciativas en las cinco áreas de cooperación identificadas. En particular, existe una zona, la llamada región

¹⁷¹ Fuente: www.galicia-nortept.org/index.php/es/euroregion

transfronteriza de la cuenca del Duero-Douro (cuenca de mayor superficie de la península ibérica)¹⁷² que cuenta con una antigua historia de cooperación transfronteriza.

El tramo del río Duero es compartido entre España y Portugal y representa el nexo de unión entre las regiones de Castilla y León y el Norte portugués. Este río se extiende a lo largo de un relieve abrupto y de gran valor paisajístico, además de haberse convertido en el gran entorno de producción hidroeléctrica en la península ibérica a partir de los acuerdos internacionales firmados en 1927 entre los dos países. Además, gran parte del territorio fronterizo constituye un área natural protegida (Parque Internacional del Douro - Portugal y Parque Natural de los Arribes del Duero, Zamora y Salamanca - España). También por estas razones, a lo largo del tiempo en dicha frontera se han desarrollado proyectos estructurales¹⁷³ con especial hincapié al territorio y su ordenamiento, como por ejemplo el Plan Regional Valle del Duero que tiene como objetivos fundamentales (i) el desarrollo de una estrategia comunitaria para todo el territorio Duero que consiga una protección del territorio tanto en el campo cultural como en el natural, (ii) el desarrollo económico y social, (iii) la cohesión, (iv) el mejoramiento de las infraestructuras y (v) la defensa de un modelo de crecimiento sostenible y respetuoso con el medio ambiente en el corredor del Duero.

En relación a las actividades de planificación y ordenamiento territorial, desde la década de los noventa en este territorio se ha desarrollado una serie de exitosos proyectos, entre otros¹⁷⁴ se mencionan:

- (i) 1997-2000 Terra Douro.
- (ii) 2005-2008 Territorio Duero-Douro (en el marco de INTERREG III A).
- (iii) 2009-SITET DUERO-DOURO (en el marco del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España - Portugal 2007-2013).

Finalmente, desde el 2009 en esta misma área se ha institucionalizado la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), objeto del presente estudio de caso.

¹⁷² El tramo internacional del río Duero es compartido entre España y Portugal. En particular en Portugal a lo largo de más de 100 Km. Éste configura un relieve abrupto y de gran valor paisajístico, además de haberse convertido en el gran entorno de producción hidroeléctrica en la península Ibérica a partir de los acuerdos internacionales entre ambos países (datados 1927).

¹⁷³ Para un listado de las iniciativas véase:

www.idee.es/resources/presentaciones/MERIDA_mayo_2010/13_mayo_IDEE/20100513_SITET_DUERO_DOUR_O_Merida_GTIDEE.pdf

¹⁷⁴ Desde proyectos de cooperación con referencia fluvial, hacia proyectos con fines culturales, etc.

Cuadro 6: Proyecto transfronterizo Terra Douro

El proyecto TERRA Douro, con una inversión total de 1.813.019 Euros, se ejecutó entre 1997 y 2000. Los socios del proyecto eran la Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Duero, la Comisión de la Región Norte de Portugal (CCRN), la Junta de Castilla y León, las Fundaciones: Rei Afonso Henriques (binacional), la Mapfre (española) y la Sociedad Estatal de Suelo Sepes (española).

El proyecto TERRA Douro se planteó tres objetivos fundamentales:

- (i) Estratégico, impulsar un proceso institucional y técnico de ordenación territorial transnacional que, tomando como referencia la Región Fluvial del Duero/Douro, desarrolle nuevos métodos y soluciones integradas.
- (ii) Instrumental, elaborar un Programa de Acción Territorial para el Desarrollo Sostenible de la Región Fluvial del Duero/Douro, basado en una visión integrada y de amplio espectro del territorio fluvial, garantizando la coherencia territorial de las diversas políticas sectoriales.
- (iii) Institucional, fortalecer las relaciones de cooperación transnacional entre los agentes con competencias en la ordenación territorial del Duero/Douro, mediante la constitución de Grupos de Trabajo para el intercambio de y la promoción conjunta del territorio.

Fuente: www.poctep.eu

Cuadro 7: Proyecto transfronterizo Terra Douro

El Proyecto Territorio Duero-Douro (2005/2008), el cual contaba dos socios principales, la Junta de Castilla y León y la Comisión de la Región Norte de Portugal (CCRN), planteó tres objetivos fundamentales:

- (i) Un Sistema de Información Territorial como herramienta principal del Observatorio de Desarrollo Espacial cumpliendo los requisitos OGC e INSPIRE (IDE DUERO- DOURO).
- (ii) Un Sistema de Indicadores Territoriales: definición, diseño y carga de datos del Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible y Evaluación de Impactos, compuesto por 154 variables agrupadas en tres dimensiones (Medioambiente, Economía y Sociedad).
- (iii) Determinaciones Territoriales Transfronterizas: análisis de los instrumentos de ordenación del territorio de ambas regiones (Directrices, Planes Regionales, etc.) con incidencia en el espacio fronterizo con el fin de comprobar sus estrategias y dimensiones transfronterizas.

Fuente: www.poctep.eu

Cuadro 8: Cooperación Transfronteriza para la Gestión Territorial Integrada de la Región Fluvial Duero-Douro

Es relevante mencionar un esfuerzo denominado “Cooperación Transfronteriza para la Gestión Territorial Integrada de la Región Fluvial Duero-Douro” (Financiación 600.000 euros, enero 2009/diciembre 2010), el cual corresponde al eje prioritario de “accesibilidad y ordenación territorial” (que abarca 12 acciones específicas en las áreas de frontera España-Portugal) del actual Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013.

Los socios de dicha iniciativa de la Región Fluvial son la Junta de Castilla y León (Conserjería de Fomento, Medio Ambiente y Hacienda) y la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN).

El Objetivo principal era consolidar una infraestructura de datos espaciales (IDE) en la región transfronteriza de la cuenca del Duero-Douro para la creación de un Sistema de Información Territorial que sirva como herramienta de análisis y apoyo para una planificación sostenible del ámbito de actuación en un contexto de alteraciones climáticas.

Las Acciones del proyecto consistían en:

Generación y recopilación de nuevos datos cartográficos e indicadores territoriales del espacio de frontera y revisión y actualización de los ya disponibles.

Incorporación de servicios de localización y visualización de la información que permitieran su explotación de forma conjunta.

Desarrollo del concepto de Centro Ibérico de Conservación de la Naturaleza.

Estudio de riesgos de las alteraciones climáticas.

El proyecto apuntaba a los siguientes resultados:

1. Creación de un Sistema Integrado Territorial¹⁷⁵ Duero-Douro, herramienta para la elaboración de estudios, directrices de ordenación, planeamiento, etc. que sirvieran de apoyo en la toma de decisiones.
2. Creación de un Observatorio de los Recursos Hídricos de la cuenca del Duero-Douro.
3. Estudio del Centro Ibérico de Conservación Naturaleza.

Fuente: www.poctep.eu

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) DUERO – DOURO

La Duero-Douro representa una de las primeras AECT constituidas en la Unión Europea y es la segunda situada a ambos lados de la frontera hispano-portuguesa, después de la AECT Galicia-Norte de Portugal). En particular, después de la emanación del Reglamento comunitario de 2006 sobre la AECT, “la práctica ha puesto de relieve que los entes regionales y locales españoles han

¹⁷⁵Fuente:

www.idee.es/resources/presentaciones/MERIDA_mayo_2010/13_mayo_IDEE/20100513_SITET_DUERO_DOUR_O_Merida_GTIDEE.pdf

sido seguramente los más activos en toda la UE a la hora de promover la cooperación con entes de otros territorios a través de la constitución de diversas AECT, optando, pues, por constituir estructuras de cooperación estratégicas y no estructuras ad-hoc para desarrollar proyectos específicos” (Janer Torrens 2010, p. 118).

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro - basada en la experiencia de la Comunidad de Trabajo creada en 1993 de esta zona fronteriza hispano-portuguesa¹⁷⁶ - es una nueva figura jurídica construida a partir del Reglamento (CE) 1082/2006 por el que se le otorga personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. La AECT Duero-Douro es sin fines de lucro y tiene el objeto de fomentar y desarrollar entre sus miembros la cooperación transfronteriza para reforzar la cohesión económica y social.

De acuerdo con el mencionado Reglamento, este nuevo instrumento ha sido creado como resultado de “las dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a legislaciones y procedimientos nacionales diferentes”.

Mediante el Real Decreto 37/2008 y el Decreto-Lei n. 376/2007¹⁷⁷ tanto España como Portugal ratificaron el mencionado Reglamento comunitario, instrumentos que sirvieron de apoyo para la constitución – ocurrida en fecha 14 de Marzo de 2009 – de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero–Douro¹⁷⁸.

El elemento distintivo de esta AECT es el de estar integrada exclusivamente por entes locales que pertenecen a zonas rurales ubicadas a menos de 30 kilómetros de la frontera entre las regiones portuguesas de Tras-os-Montes, Douro y Beira Interior Norte y de las provincias de Zamora y Salamanca (nótese que Comunidad Autónoma de Castilla y León a la cual pertenecen Zamora y Salamanca, no forma parte de la misma Agrupación).

En la actualidad la AECT Duero-Douro está conformada por 187 entidades públicas: 107 municipios fronterizos de las provincias de Zamora y Salamanca, 7 Câmaras Municipales, 68

¹⁷⁶ Fuente: portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Documents/EGTC%20Developments%20on%20the%20ground/f_cdr6210-2010_etu_es.pdf

¹⁷⁷ En diciembre de 2007 se llegó a un acuerdo entre todos los participantes sobre el convenio y los estatutos de la AECT, cuya tramitación estaba pendiente de la aprobación por España de la normativa para hacer efectivo el reglamento 1082/2006. Una vez entró en vigor el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, el 30 de abril de 2008 se procedió a registrar la AECT ante el Ministerio de Administraciones Públicas. Al estar ésta constituida exclusivamente por entes locales, según lo dispuesto en el artículo 6.2 del Real Decreto 37/2008, no era preciso que dicha AECT fuese autorizada por el Consejo de Ministros, sino que era suficiente que dicha autorización la dictase el titular del Ministerio de Administraciones Públicas (Orden APU/544/2009, de 11 de febrero, por la que se autoriza la participación de determinados municipios de las provincias de Salamanca y Zamora, del Organismo Autónomo D- ARRIBES y de la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Duero-Douro AECT» (BOE n.º 57, de 7 de marzo de 2009) (Janer Torrens 2010, p.134).

¹⁷⁸ Dicha constitución tuvo carácter definitivamente oficial al ser suscritos y publicados los Estatutos y el Convenio de la AECT Duero–Douro el 7 de Marzo de 2009 en el Diário da República y el 21 de abril de 2009 en el Boletín Oficial del Estado (B.O.E) y refrendados en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de junio de 2009.

Freguesías fronterizas portuguesas, dos asociaciones de municipios, un organismo autónomo y dos entidades académicas: la Universidad de Salamanca y el Instituto Politécnico de Bragança.

La AECT Duero-Douro cubre una superficie de 8.910,27 Km², la extensión de los kilómetros de frontera es de 356,19 y abarca una población de 73.328 habitantes portugueses y 46.815 españoles, lo que conforma un total de 120.143 habitantes¹⁷⁹.

Entre los principales factores que han conducido a la aparición de esta forma de cooperación están:

- ~ Elementos socio-culturales, tales como el idioma - que en dichas zonas procede de la misma familia lingüística, - la religión y una historia común.
- ~ La lejanía de estas fronteras tanto de los “centros” de sus propios sistemas nacionales, como del resto de Europa. Esto crea problemas de accesibilidad, tanto a nivel de fronteras internas como a nivel de fronteras externas exteriores y por lo tanto requiere soluciones comunes y participativas.
- ~ Necesidad de aprovechar de recursos comunes, ya sean naturales, fuerza trabajo, la participación del sector privado en los negocios locales, beneficios del desarrollo turísticos, etc.
- ~ Medio ambiente y ecosistemas compartidos y/o similares, como la cuenca del rio Duero.

A partir de estos elementos y contando con una voluntad política común, se decidió formalizar esta reciprocidad de intenciones de cooperación a través de la creación del la AECD. El convenio y los estatutos¹⁸⁰, bajo el Reglamento (CE) 1082/2006, tienen una validez jurídica. La Asociación no se presenta sólo como acuerdo político o expresión de interés para una colaboración, sino que tiene su propia personalidad jurídica.

La AECT Duero-Douro tiene su sede en el municipio salmantino de Trabanca y cuenta con una estructura que se compone de los siguientes órganos de gobierno:

1. La Asamblea General, que es el órgano plenario de Duero-Douro y que ostenta la máxima autoridad de ésta. Corresponden a la Asamblea General, entre otras, las funciones de establecer las directrices generales de actuación de la AECT, aprobar programa o

¹⁷⁹ Fuente:

www.conselleriadefacenda.es/export/sites/default/Economia/Biblioteca/Documentos/Area_Planificacion_Economica/comunidad_trabajo.pdf

¹⁸⁰ Publicados en el BOE (Resolución de 31 de marzo de 2009, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por la que se da publicidad a la inscripción de los estatutos de la AECT Duero-Douro: BOE n. ° 97, de 21 de abril de 2009) y en el DOUE (n. ° S 113, de 16 de junio de 2009) siguiendo lo dispuesto en el Real Decreto 37/2008 y en el Reglamento 1082/2006. Para descargar los documentos www.duero-douro.com/documentos/documentacion/espEstatutos.pdf

proyecto de cooperación territorial entre sus miembros (tengan o no contribución financiera de la UE).

2. El Presidente de la Asamblea y de la AECT, con mandato rotatorio de tres años entre un miembro de España y un miembro de Portugal.
3. El Vicepresidente, con mandato rotatorio de tres años entre un miembro de España y un miembro de Portugal.
4. El Consejo de Coordinación.
5. El Presidente del Consejo de Coordinación.
6. El Vicepresidente del Consejo de Coordinación.
7. El Director General.
8. El Coordinador Territorial.
9. Los integrantes de los seis Consejos Sectoriales.
10. El Secretariado.

Los seis Consejos sectoriales son:

- ~ Consejo Sectorial de Igualdad de Oportunidades, Desarrollo Económico, Investigación, Innovación y Desarrollo.
- ~ Consejo Sectorial de Desarrollo Local, Nuevas Tecnologías, Educación, Formación y Empleo.
- ~ Consejo Sectorial de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible, Agricultura y Ganadería.
- ~ Consejo Sectorial de Turismo, Cultura, patrimonio, Deporte, Ocio y Tiempo Libre.
- ~ Consejo Sectorial de Sanidad, Servicios Sociales y Acción Social.
- ~ Consejo Sectorial de Administración Local, Transportes y Comunicaciones.

Entre sus primeras actividades, el 7 de Marzo de 2009 tuvo lugar el Acto Público de Presentación Oficial de la AECT Duero-Douro con la presencia de los Secretarios de Estado de Cooperación Territorial de España y el Secretario de Estado de Desenvolvimiento Regional de Portugal y Autoridades de la Unión Europea.

La AECT Duero-Douro tiene entre otras funciones la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comisión Europea, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión. Igualmente desarrolla proyectos e inversiones para todo el territorio, con o sin financiación comunitaria.

A pesar de su clara proyección en el ámbito del desarrollo rural, para conseguir sus objetivos la AECT Duero-Douro trabaja también en los siguientes ámbitos:

- ~ Igualdad de oportunidades.
- ~ Desarrollo económico.
- ~ Desarrollo local.
- ~ Transporte público accesible a todos los ciudadanos.
- ~ Nuevas tecnologías, especialmente las de la información y comunicación.
- ~ Medio ambiente.
- ~ Desarrollo sostenible.
- ~ Educación, formación y empleo.
- ~ Sanidad, Servicios Sociales y Acción Social.
- ~ Turismo, cultura y patrimonio.
- ~ Administración local.
- ~ Investigación, innovación y desarrollo.
- ~ Transportes y comunicaciones.
- ~ Deporte, ocio y tiempo libre.
- ~ Agricultura y Ganadería.
- ~ Administración local.
- ~ Transportes y comunicaciones.
- ~ Investigación, Innovación y Desarrollo.

A la fecha, dentro de dichos ámbitos la Agrupación está desarrollando los siguientes proyectos:

- ~ Plan de Gestión Integral del Territorio.
- ~ Plan específico de Modernización de la Administración Local. Creación del Observatorio Internacional de la Gobernanza Rural.
- ~ Plan de creación de empresas y mejoramiento de la competitividad.
- ~ Foro Transfronterizo de Jóvenes Rurales.
- ~ Primer certamen de Teatro Transfronterizo Artistas del Duero.

- ~ Programa Conociéndonos (Jornadas de convivencia entre grupos de escolares portugueses y españoles).
- ~ Portal de Participación Ciudadana.
- ~ Plan Turístico (Programa Integral de Desarrollo Turístico de la Frontera).
- ~ Red de comunicación e información.
- ~ Programa específico de valorización de los recursos territoriales y endógenos.
- ~ Proyecto *Self-Prevention* (Modelo Auto-organizativo, representa uno de los proyectos más innovadores de la Duero-Douro se fija como objetivo la reintroducción 150.000 cabezas de ganado caprino en el territorio fronterizo «para que actúen como método natural para la prevención de incendios forestales») ¹⁸¹.
- ~ Red Internacional de recursos patrimoniales y culturales.
- ~ Red Nodal de Minicentros Tecnológicos para la investigación y el control de la calidad ambiental de los recursos hídricos.
- ~ Carretera Verde (Se trata de una carretera de más de 350 kilómetros que pretende unir la autovía de las Rías Baixas (A-52) y la autovía de Castilla (A-62) vertebrando el territorio de Norte (Pías en Zamora) a Sur (El Payo en Salamanca) con un trazado que discurrirá por más de 50 municipios, en Zamora de Sanabria, La Carballeda, Aliste y Sayago, que se verán beneficiados por el desarrollo de sus infraestructuras de cara al turismo ¹⁸². Se le denomina Carretera Verde porque se pretende que tenga dos vías (paralelas, siempre que la orografía lo permita). Una de ellas estará destinada a vehículos de motor, y la otra estará enfocada a su uso y disfrute puramente turístico: senderistas, viajes lúdicos en bicicleta o a caballo, actividades de ocio.

¹⁸¹ Con vistas a que *Self Prevention* pueda ser sostenible a lo largo del tiempo, se ha previsto la creación de una empresa de participación público-privada (51% pública gestionada por la agrupación Duero-Douro y 49% privada a través de participaciones de los socios) que se encargará de gestionar los rebaños de cabras y de producir y comercializar todos sus derivados tales como leche, queso, yogures, natas, carnes y abono. El plan de negocio de *Self Prevention* ya está finalizado y asegura la viabilidad económica, social y medioambiental del ambicioso proyecto. Está previsto que genere más de 700 empleos directos y que contribuya decisivamente a prevenir los incendios forestales, a frenar la despoblación de las zonas rurales, a contribuir al asentamiento de población en el territorio y a dignificar y profesionalizar la actividad ganadera con el objetivo de lograr ser una marca de calidad. En la asamblea general de la AECT se debatirán temas importantes como la aprobación de la creación de la entidad jurídico-empresarial que se encargará de la gestión del proyecto, también se determinarán los criterios de participación en *Self Prevention* o lo que es lo mismo, cómo un particular puede convertirse en accionista aportando capital para la compra de rebaños o aportando tierras que sirvan de pasto para el ganado (Fuente: www.eimfor.com/index.php/metodo-natural-para-la-prevencion-de-incendios-forestales).

¹⁸² Se le denomina Carretera Verde porque se pretende que tenga dos vías (paralelas, siempre que la orografía lo permita). Una de ellas estará destinada a vehículos de motor, y la otra estará enfocada a su uso y disfrute puramente turístico: senderistas, viajes lúdicos en bicicleta o a caballo, actividades de ocio (Ibídem).

Finalmente la AECT implica una serie de valores añadidos para su territorio. En primer lugar, la AECT Duero-Douro representa una entidad que garantiza la gestión conjunta del territorio, facilitando consecuentemente la aplicación del principio de subsidiariedad de la UE.

La Asociación representa una fórmula adecuada de gestión integral del territorio, garantizando la coordinación en la toma de decisiones públicas adecuadas a su realidad, consiguiendo la cohesión económica, social y territorial.

La AECT Duero-Douro además, es un instrumento de fácil gestión también para las entidades locales del mundo rural mediante el uso compartido y racional de los recursos y servicios públicos. Esencialmente une un conjunto de 187 entidades públicas en la búsqueda de un mismo fin: el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para concluir, por su misma estructura la organización de la Asociación tiende a la eliminación del “efecto frontera”, permitiendo gestionar de forma uniforme el territorio mediante el planteamiento de problemas conjuntos y soluciones igualmente conjuntas (con un efecto final de “multiplicación” de los resultados de las inversiones económicas realizadas).

5.4 Los casos de estudio en América Latina

El universo de prácticas de cooperación transfronteriza en América Latina ha asumido durante años particular relevancia en el marco de los varios procesos de integración regionales. La cooperación transfronteriza en efecto, además que fortalecer el desarrollo local, “propicia el desarrollo de la diplomacia preventiva, en la cual sistemas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales contribuyen a prevenir situaciones de conflicto y estimulan los mecanismos de construcción de la paz” (Rhi-Sausi y Conato, 2009).

De manera general, entre los fenómenos que han contribuido al desarrollo de la cooperación transfronteriza en América Latina se destacan: “(i) la renovada importancia de las propuestas de integración física regional (...), (ii) los procesos de descentralización que han generado una mayor autonomía para el accionar internacional de los gobiernos subestatales - solos o agrupados - y (iii) el proceso de territorialización (o reterritorialización, según algunos autores) de la economía, que está definiendo una nueva geografía económica” de América Latina en general (Rhi-Sausi y Oddone 2010, p. 38).

En términos de objetivos, la cooperación transfronteriza se dedica principalmente a la ordenación del territorio, política económica regional, mejoramiento de las infraestructuras, protección del ambiente y promoción del ámbito cultural. “Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese” (Ibídem, p. 37).

Al analizar en las experiencias de desarrollo y cooperación en zonas fronterizas entre los países latinoamericanos, la heterogeneidad es la norma, incluso al interior de un país la situación y

condiciones de una de sus fronteras con respecto a otra puede ser muy diferente. Además, el panorama de experiencias desarrolladas por distintos niveles de gobiernos (nacionales, intermedios o locales), tanto en Centro como en Sur América, es bastante amplio.

Durante dicho congreso se han presentado y analizado numerosas experiencias. Entre otros, el primer y más exitoso ejemplo citado es el Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo “Trifinio”, considerado como la mejor práctica del panorama latinoamericano (y que también por esta razón será analizado en el curso del presente capítulo).

Un segundo ejemplo de experiencia de cooperación para el desarrollo fronterizo, esta vez realizada entre gobiernos centrales, es la frontera Ecuador-Perú. Éste representa un caso singular de cooperación transfronteriza en donde los acuerdos se hacen a nivel nacional, pero el desarrollo efectivo y coordinado de los mismos se despliega a nivel local. La estructura de los acuerdos estipulados entre los dos países contempla aspectos relevantes de cooperación fronteriza, vecindad y cooperación binacional que se consideran de notable importancia para el presente estudio. Además, los distintos programas que se impulsan en esta área han llevado a lograr avances en materia de infraestructura y ordenamiento territorial.

Existen otros ejemplos sobre todo de cooperación fronteriza “temática” o “funcional”, es decir aquella que se realiza alrededor de un objetivo específico, por lo general referido a la protección del territorio y de sus recursos naturales, la salud o la educación.

También en Europa se dedican estudios a las prácticas desarrolladas en América Latina. Sólo para mencionar un ejemplo, el último estudio sobre la cooperación transfronteriza de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) de octubre de 2010¹⁸³, identifica y analiza prácticas de cooperación que presentan un concreto potencial de éxito en zonas de frontera entre Brasil-Uruguay y Argentina-Brasil-Paraguay (tercer y último caso estudiado en el presente informe).

Finalmente, otras interesantes experiencias de cooperación transfronteriza se han dado en el marco del Proyecto Fronteras Abiertas, cofinanciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano (Cooperación Italiana para el Desarrollo) y Regiones italianas y ejecutado por el Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI) y el Instituto Italo – Latino Americano (IILA), cuyo objetivo es la construcción de Redes Territoriales para la Cooperación Transfronteriza e Integración Latinoamericana a través del fortalecimiento de los gobiernos intermedios y locales de áreas de frontera¹⁸⁴.

Las áreas de acción de Fronteras Abiertas han sido hasta el momento las siguientes:

1. Región transfronteriza Bolivia – Chile – Perú: en esta área Fronteras Abiertas ha apoyado el proceso de definición, adopción e implementación de un plan trinacional para el desarrollo social, cultural y económico de los municipios con prominencia Aymara. Este

¹⁸³Association of European Border Regions – AEBR (2010), Final Report, Cross-Border Cooperation in Latin America. Contribution to the regional integration process (Reference n° 2009.CE.16.0.AT.118).

¹⁸⁴ Fuente: www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=31

plan abarca tres ámbitos: (i) movilidad transfronteriza, (ii) emprendimientos productivos transfronterizos y (iii) desarrollo turístico de la zona.

2. Región costera transfronteriza Ecuador – Perú: territorio que se caracteriza por tener una biodiversidad muy elevada y mundialmente reconocida y, por ende, un potencial turístico de primer orden. Los esfuerzos de Fronteras Abiertas se concentran en dos ámbitos: (i) el apoyo a la gestión integrada de los recursos naturales a través de la creación y difusión de metodologías de trabajo para las instituciones ambientales locales para llegar a la puesta en marcha de planes estratégicos en la gestión de los recursos naturales y (ii) el apoyo para la creación de un sistema en red de turismo rural integrado, para lograr el desarrollo socioeconómico, humano, armónico, sostenible e integral de este área de frontera.
3. Región transfronteriza El Salvador – Guatemala – Honduras (Trifinio): en esta área Fronteras Abiertas ha apoyado los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad transfronteriza *Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa* contribuyendo al diseño y activación de dos importantes proyectos cofinanciados por la Comisión Europea: el Proyecto de Cohesión Social y Territorial y el Proyecto Ciudad Limpia.
4. Región transfronteriza El Salvador – Honduras – Nicaragua (Golfo de Fonseca): Fronteras Abiertas ha apoyado el diseño de estrategias de desarrollo mancomunado entre las municipalidades de los tres países, fortaleciendo a la vez las asociaciones intermunicipales existentes.
5. Región transfronteriza Argentina – Brasil – Paraguay: área fronteriza caracterizada por numerosos problemas que dificultan la movilidad de bienes y personas, debido a la escasez y fragilidad de proyectos de cooperación económica y social transfronteriza, y a una gobernanza institucional débil y poco activa. En este marco, el Proyecto Fronteras Abiertas ha priorizado sus actividades, por un lado, en mapear los problemas más significativos que dificultan el desarrollo de la cooperación transfronteriza y, por el otro, en identificar a los actores regionales y locales más conscientes y con mayor voluntad para superar tales dificultades.

En estas acciones han participado, aportando conocimiento, capacidades técnicas e innovación algunos gobiernos intermedios italianos como son la Región Piemonte, la Región Toscana, la Región Lombardía y la Provincia Autónoma de Bolzano - Alto Adigio.

Esta breve descripción del Proyecto Fronteras Abiertas nos acerca a algunas de las experiencias más interesantes en América Latina por lo que concierne la planificación y gestión territorial mancomunada. Experiencias que han sido seleccionadas como casos de estudio: (i) el Plan Trifinio: El Salvador-Guatemala-Honduras, (ii) el Plan Binacional Ecuador-Perú y (iii) la Triple Frontera Brasil-Argentina-Paraguay.

Estos tres casos comparten las siguientes características:

- (i) Dinámicas de los procesos en acto a escala supranacional - los tres casos de estudio se insertan en procesos supranacionales de integración regional que favorecen la cooperación transfronteriza. Al mismo tiempo, estas experiencias representan instrumentos funcionales a los avances de los mismos procesos de integración regional en los que se insertan.
- (ii) Áreas estratégicas - tanto la región del Trifinio, como las fronteras Ecuador-Perú y Brasil-Argentina-Paraguay son consideradas estratégicas tanto desde el punto de vista de su posicionamiento geográfico, como por la riqueza de los recursos naturales compartidos que albergan (agua, diversidad biológica, etc.). Todas son áreas dinámicas y que tienen un gran potencial económico, sin embargo se encuentran afectadas por una serie de problemas cruciales como las limitadas vías de comunicación y las dificultades de acceso y llegada de servicios básicos para la población fronteriza, la reducida infraestructura económica y social y el aislamiento y marginalidad de las zonas rurales.
- (iii) Estructura e institucionalidad - el Plan Trifinio representa sin duda un caso de referencia en el entero contexto latinoamericano. Éste se basa en una estructura organizativa que se convierte en un actor activo en el proceso de integración regional. Por estas razones se considera relevante dar a conocer esta experiencia centroamericana y verificar la posibilidad de retomar algunos de sus hitos metodológicos para otros procesos latinoamericanos de cooperación transfronteriza.

El Plan Binacional Ecuador Perú, es una experiencia de carácter binacional, donde los principales actores de la cooperación son los Estados nacionales y donde las iniciativas desarrolladas a nivel local tienen una especial relevancia en cuanto a los mecanismos de gobernanza multinivel existentes.

La Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, representa una realidad diferente, que no tiene una estructura organizativa articulada y compartida como los casos precedentes, y que sin embargo, resulta relevante por (i) el protagonismo de los gobiernos sub-nacionales, (ii) la cantidad y heterogeneidad de actores involucrados en los procesos de cooperación, y (iii) la variedad de proyectos en desarrollo.

5.4.1 El Salvador, Guatemala y Honduras: el Plan Trifinio

“La Región del Trifinio Centroamericano¹⁸⁵, comprendida entre Guatemala, Honduras y El Salvador, es un área en la que desde hace veinte años se está viviendo un proceso de integración transfronteriza sin precedentes en América Latina. El motor de este proceso es el Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza de los tres países, más conocido como Plan Trifinio” (Rhi-Sausi y Conato 2009, p. 129).

El Plan Trifinio representa una institución regional, creada por los gobiernos de los tres países fronterizos para impulsar el desarrollo integral y equilibrado de la región mediante la acción conjunta y coordinada de los gobiernos y los actores locales en el marco de la integración centroamericana.

El Plan constituye una experiencia innovadora de cooperación transfronteriza, como ha sido reconocido también por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su más estudio sobre la Región Mesoamericana (Sureste de México y América Central) de 2006. Textualmente, el Plan Trifinio es “una experiencia que destaca internacionalmente como una práctica óptima que agrupó a autoridades nacionales y locales y a comunidades para la ordenación de los recursos naturales compartidos por El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta experiencia ha proporcionado pruebas del potencial que una gobernación transfronteriza eficaz puede aportar a la región” (OECD 2006, p. 199).

Cuadro 9: Antecedentes y evolución histórica del Plan Trifinio

A lo largo de la historia, estos pequeños países han estado en guerra civil hasta bien entrado el siglo XX, razón por la cual la reconstrucción democrática y la modernización política han ido de la mano con el diseño de nuevos mecanismos de paz y gobernanza regional.

La cooperación transfronteriza surge para estos países con la construcción de bienes públicos regionales, producto de la necesidad de corregir problemas que no han encontrado respuestas nacionales o que no ofrecen a los países incentivos suficientes para afrontar los costos en forma individual: [...] la producción de bienes públicos regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad trans y supranacional que ello conlleva, presenta una solución efectiva a estos problemas, al tiempo que promueve la integración de los países involucrados¹⁸⁶.

El bien público regional definido para el Trifinio es el agua. En la región tienen origen los principales recursos hídricos de América Central: la cuenca trinacional del río Lempa (la mayor fuente hidrológica

¹⁸⁵ La Región del Trifinio se sitúa en la frontera entre El Salvador, Honduras y Guatemala y tiene una extensión de aproximadamente 7,500 kilómetros cuadrados. La superficie es repartida de la siguiente manera: el 44.7% del territorio pertenece a Guatemala, el 40% a Honduras y el 15.3% a El Salvador. Con una población de acerca 670,000 habitantes, el área representa una unidad ecológica indivisible y está vinculada a un Tratado suscrito por los gobiernos de los tres países, que se han empeñado a ejecutar un Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo denominado “Plan Trifinio”.

¹⁸⁶ Cf. Laura Bocalandro y Rafael Villa: Bienes públicos regionales: promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p. 4.

centroamericana), la cuenca binacional del río Motagua (Honduras y Guatemala) y la cuenca del río Ulúa de Honduras. La zona transfronteriza es concebida como una unidad ecológica de 7.541 km² y 670.000 habitantes, integrada por Guatemala (44,7%), Honduras (40%) y El Salvador (15,3%).

El Plan del Trifinio se estableció mediante un Tratado internacional que define la región como una unidad ecológica indivisible, en la que solo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a los problemas que enfrentan las poblaciones del área y permitirá el manejo sostenible de sus recursos naturales.

El Tratado fue suscrito por los tres vicepresidentes en octubre de 1997 y ratificado por los tres parlamentos entre abril y mayo de 1998. La Comisión Trinacional del Plan Trifinio es la entidad responsable del manejo sostenible de la cuenca alta del río Lempa. Está integrada por los vicepresidentes de los tres países y cuenta con tres órganos ejecutivos: la Secretaría Ejecutiva Trinacional, la Unidad Técnica Trinacional y la Unidad Administrativa Trinacional.

Estructurado a partir de la protección del agua como bien público regional, el proyecto cuenta con una serie de objetivos específicos: proveer a los gobiernos municipales y a los líderes locales de la información necesaria para la toma de decisiones conjunta y para la creación de programas de educación ambiental compartidos; hacer que los grupos poblacionales, los gobiernos locales, los sectores empresariales y las instituciones gubernamentales de los tres países del Trifinio conozcan y utilicen la información estratégica relacionada con el manejo del agua a fin de generar actitudes positivas; y crear los mecanismos e instrumentos técnico-legales a escala local para administrar el recurso hídrico, con especial apoyo a los procesos de concertación orientados a definir acuerdos y mecanismos regionales para la gestión del agua como un bien público regional.

Estos objetivos han redundado en la creación de un sistema de gobernanza específico, con participación de los municipios, que estimula la cooperación transfronteriza en la región. Con vistas a aumentar la participación comunitaria y el involucramiento activo de los municipios y de las redes territoriales, en marzo del 2007 se creó la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa. Inicialmente estaba conformada por seis municipios guatemaltecos, cuatro hondureños y dos salvadoreños, pero en la actualidad la integran veinte municipios.

Si bien algunos analistas señalan una participación todavía demasiado débil de las comunidades locales y de las instituciones territoriales, el sistema creado tiene la virtud de que los cambios de mandato no se dan en forma sincrónica; ello permite que los municipios que permanecen realicen una actividad de *coaching* sobre los que ingresan, lo cual reduce el riesgo de debilidad institucional asociado al cambio de representantes.

En este sentido, resulta fundamental construir entre las administraciones locales mecanismos de concertación política que den estabilidad y continuidad a las relaciones institucionales y a la gestión de las problemáticas transfronterizas, conjuntamente con el diseño de mecanismos de *responsiveness* y *accountability*.

El proceso del Trifinio arroja como primeros resultados la reducción de las asimetrías en la información y la gestión hídrica ambiental, la creación de una instancia de *institutional building* con la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, un fortalecimiento de la cooperación transfronteriza y de la integración regional en general, y el aumento de la sostenibilidad de las inversiones público-privadas, en particular las realizadas en servicios e infraestructuras.

Fuente: Rhi-Sausi y Oddone 2010, p. 50-52

El Plan Trifinio se formuló a partir de un proceso participativo que incluyó un diagnóstico socioeconómico de los municipios, una estrategia de desarrollo; así como programas y proyectos prioritarios de desarrollo regional y trinacional. En esta actividad participaron instituciones y organismos de planificación de los tres gobiernos, en consulta con los líderes y gobiernos locales.

El objetivo general del Plan Trifinio es “contribuir a la integración Centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países”. Bajo este objetivo general hay una serie de objetivos específicos: mejorar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de la zona, crecimiento económico, desarrollo social, mejorar la infraestructura física, mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional, etc.

En 1992 se realizó una actualización de los objetivos generales y específicos del Plan Trifinio, en la cual se presentaron los avances en el proceso de su implementación y en el 2004, se realizó un nuevo proceso participativo de actualización, que forma parte del esfuerzo continuo que realiza la Comisión Trinacional del Plan Trifinio por lograr el desarrollo sostenible de la región.

Cuadro 10: Gobernación transfronteriza del Plan Trifinio

La iniciativa del Plan Trifinio y el Tratado Trinacional pertinente suscrito en 1986 salieron a la luz en el marco de los procesos de pacificación regional que culminaron al suscribirse los Acuerdos de Paz de Esquipalas, en 1987.

Con el apoyo de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), estos países procedieron a formular un plan orientado al desarrollo de la región transnacional de los tres países.

El Plan Trifinio se concibió para tomar en cuenta las acciones conjuntas de los tres países en áreas de gran valor natural; y, al mismo tiempo, servir como ejemplo de esfuerzos prácticos para la integración de Centroamérica.

La visión del plan explica resumidamente la necesidad de acciones basadas en la participación ciudadana, el manejo sustentable de los recursos, la equidad y la incorporación de una perspectiva de género.

El Plan Trifinio cuenta con una institucionalidad representada en varias instancias y espacios de decisión contemplada en su naturaleza y funciones en el documento del “Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio”.

Estas instancias son la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT)¹⁸⁷, la Secretaría Ejecutiva Trinacional rotatoria (que consta de tres directores nacionales) con su Unidad Técnica Trinacional y oficinas nacionales y el Comité Consultivo (integrado por gobernadores departamentales, alcaldes de la región y varias organizaciones no gubernamentales).

El Plan Trifinio ha contribuido enormemente a la integración física de la franja fronteriza, a la promoción del desarrollo socioeconómico y a la conservación del Bosque Nublado del Macizo de Montecristo y de la Reserva de la Biosfera Fraternidad.

¹⁸⁷ Fuente: www.sica.int/trifinio/ctpt/breve_ctpt.aspx?IdEnt=140

El proyecto benefició directamente a 9 municipios, e indirectamente a 22 de los 45 municipios de la región.

Fuente: elaboración de la autora sobre información OCDE 2006 y FUNDE 2007.

La experiencia del Trifinio centroamericano es de gran interés para los actores que de diferente manera se ocupan de cooperación transfronteriza y para América Latina en general, “puesto que se trata de un caso único de tratado multinacional en el que los gobiernos de distintos países aceptan el interés convergente por un territorio reconocido como bien común” (Rhi Sausi y Coletti, p. 5).

En efecto, contando con una estructura definida, esquemas de coordinación interinstitucional, institucionalidad representada en varias instancias (Comisión Trinacional, Secretaría Ejecutiva Trinacional, etc.) y espacios de decisión y funciones contemplados en su propio Tratado constitutivo, el Plan Trifinio representa sin duda una experiencia única de cooperación transfronteriza, donde un amplio mosaico de actores participan en la diversas dinámicas del territorio compartido, desde los ámbitos internacional, regional, nacional y local.

Cuadro 11: Fortalezas y debilidades del Plan Trifinio

Fortalezas:

(i) Voluntad política: el factor clave para el éxito del Plan Trifinio y de sus múltiples iniciativas reside sin duda alguna en una fuerte voluntad política de los gobiernos de seguir fortaleciendo la integración trinacional y la gestión compartida de los recursos naturales, creando una institucionalidad transfronteriza con recursos, autonomía y capacidad de acción.

(ii) Instrumentos legales y procedimientos para la cooperación transfronteriza: la existencia de una Comisión Tripartita con base en un Tratado con fuerza de ley en cada país, ha permitido la realización de un gran número de proyectos trinacionales con una gestión integrada transfronteriza, libre de los problemas administrativos, institucionales y burocráticos que a menudo entorpecen las iniciativas de desarrollo transnacional debido a diferencias en leyes, instituciones y reglamentos.

Debilidades:

(i) Procesos verticales: a la par de resultados muy positivos en la gestión de los recursos naturales, se señalan límites debidos a un proceso de decisión y ejecución fundamentalmente vertical, que baja de arriba (del centro) hacia abajo (hacia las periferias).

(ii) Débil participación de las comunidades locales y de las instituciones territoriales: varios analistas señalan una participación todavía demasiado débil de las comunidades locales y de las instituciones territoriales, lo cual se refleja en el insuficiente impacto de las iniciativas del Plan en los índices que miden el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área: por un lado, la gran mayoría de los proyectos impulsados – como ya se ha dicho – tienen objetivos de carácter conservacionista con limitados efectos en las condiciones de vida de las comunidades; a su vez este tipo de proyectos no

generan interés y deseo de participación en muchas comunidades, lo cual finalmente agrava la distancia misma entre el Plan y sectores de la población.

(iii) Procesos poco participativos, falta de corresponsabilidad o responsabilidad compartida y asistencialismo: buena parte de las acciones en áreas de implementación del Plan Trifinio, más allá de la conservación de los recursos naturales, se ha limitado a responder a demandas de proyectos de infraestructura social. En la mayoría de los casos estas acciones no fueron más que entrega de servicios de carácter asistencialista, y se caracterizaron por un bajo nivel de participación activa de los beneficiarios.

Fuente: Conato D. (2009), pp.131-133

5.4.2 Ecuador y Perú: el Plan Binacional

El área de la región fronteriza Perú-Ecuador abarca aproximadamente 420.656 km² y alberga una población de 4,7 millones de habitantes. La región fronteriza está conformada por una diversidad de zonas que abarcan desde la costa desértica, la zona andina, agreste y montañosa, hasta la selva húmeda tropical amazónica. En ella se ubican nueve áreas naturales protegidas en las que se hacen los mayores esfuerzos para conservar y proteger la alta riqueza de biodiversidad y los ecosistemas, en general, la mayoría, fuentes del recurso hídrico y de protección de las cuencas nacionales.

La frontera Ecuador-Perú se presenta como fuertemente heterogénea (desde el punto de vista económico, social, medioambiental, etc.) y consecuentemente está interesada por una amplia gama de problemáticas. De forma general, éstas pueden ser resumidas como sigue: (i) la elevada extensión longitudinal de la frontera (1.675,4 km), mucha de la cual es zona amazónica, cuenta con escasas vías de comunicación, lo que comporta altos costos en transporte y tiempo de viaje, limita significativamente las posibilidades de desarrollo de la zona y determina dificultades de acceso y llegada de servicios básicos para la población fronteriza, (ii) la zona presenta una limitada infraestructura económica y social, en la cual se realizan actividades productivas desarticuladas del mercado y de bajo rendimiento, debido al aislamiento de las zonas rurales, con escaso o nulo acceso a los servicios básicos¹⁸⁸, (iii) gran parte de la población carece de agua potable, de servicios de saneamiento y de electricidad, y sus tasas de desnutrición, mortalidad infantil y analfabetismo son superiores al promedio nacional, (iv) desde el punto de vista político administrativo, ambos países se han caracterizado históricamente por un fuerte centralismo que ha enfatizado la marginalidad del área, (v) el contrabando de productos subvencionados en Ecuador (gasolina, derivados del petróleo) o con ventajas comparativas en Perú (productos

¹⁸⁸ A estos problemas se suman los bajos niveles educativos, el deterioro de la identidad de las comunidades nativas y el medio ambiente, el desconocimiento de sus potencialidades, las serias limitaciones para aprovechar las pocas oportunidades de generación de ingresos y negocios y la escasa inversión privada (Fuente de información: www.planbinacional.org.pe/).

textiles y alimentos) es un problema crucial y (vi) la frontera caracterizada por lentos controles migratorios¹⁸⁹.

El Plan Binacional¹⁹⁰ de desarrollo de la región fronteriza Ecuador-Perú, concebido en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad de 1998¹⁹¹, nació como un mecanismo institucional orientado a impulsar y canalizar esfuerzos con el propósito de acelerar el desarrollo de la región fronteriza. Los dos países, cuyas relaciones han sido marcadas por una historia de 150 años de conflictos militares, mediante la firma del Acuerdo, suscribieron una paz definitiva y se convirtieron en “socios estratégicos” que colaboran juntos para afianzar los procesos de integración regional y realizar retos comunes de orden social y económico.

De tal forma, Ecuador y Perú acordaron realizar proyectos bilaterales con un alto grado de complementariedad tales como el Programa de Proyectos Binacionales. Asimismo, cada país sigue manteniendo sus respectivos programas nacionales, conformados por proyectos que responden a la problemática específica de sus respectivas zonas de acción.

Cabe resaltar que las actividades desarrolladas en el marco del Plan Binacional se han insertado dentro de un proceso de integración más amplio. En efecto, “muchos de los resultados positivos en este área se deben a que existe un contexto general y supranacional que favorece la integración. Ambos países en efecto son miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), institución máxima para la cooperación política y económica de la región de los Andes¹⁹². La CAN ha dado un impulso decisivo a la integración y el desarrollo fronterizo con la creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la subregión andina” (Marteles, 2009).

De forma específica, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, es un programa de acción binacional y un organismo de derecho internacional público, cuyo objetivo primordial es “elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y norte y nor-oriente del Perú, e impulsar la integración y la cooperación entre los dos Países”. A dicho objetivo se suman una serie de finalidades específicas que apuntan a “impulsar el sistema productivo y el proceso de crecimiento económico regional, a través del establecimiento de iniciativas, promoción de actividades económicas y sociales desde las organizaciones comunitarias básicas del territorio parroquial; y, aprovechar planificada y eficientemente los

¹⁸⁹ Para un completo análisis de esta experiencia véase: Coletti, R., Conato, D., Marteles, S., y Velásquez Q. J. en Rhi-Sausi y Conato, 2009.

¹⁹⁰ www.planbinacional.gov.ec y www.planbinacional.org.pe

¹⁹¹ Precisamente el 26 de octubre de 1998 se suscribe el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, el mismo que contiene el “Plan Binacional de desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador”, a ejecutarse durante un período de 10 años (2000-2009). Documento disponible en la página web: [http://www.rree.gob.pe/portal/pexterior.nsf/a1da43c3101b2850052571fd00754b60/08b1258216afc23605257798005c5e15/\\$FILE/AcueAmpPE.pdf](http://www.rree.gob.pe/portal/pexterior.nsf/a1da43c3101b2850052571fd00754b60/08b1258216afc23605257798005c5e15/$FILE/AcueAmpPE.pdf)

¹⁹² En 1969 Perú y Ecuador se incorporaron al proceso de integración supranacional del Pacto Andino, que en 1996 pasó a llamarse Comunidad Andina de Naciones (CAN). En 1999, la CAN, aprobó la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, dedicando un espacio creciente al tema de las fronteras como eje central en el ámbito del proceso de integración.

recursos locales existentes e identificar y facilitar la dotación racional de equipamientos y servicios básicos, que apoyen la generación de empleo y mejoramiento de la calidad de vida de la población de la región fronteriza” (Plan Binacional, puntos 1 y 2).

Fig. 11 - Localización geográfica del Plan Binacional



Fuente: www.planbinacional.org.pe y www.planbinacional.gov.ec

El Plan Binacional cuenta con una estructura orgánica bien definida, como se expone en el Cuadro que sigue, que permite no sólo un la colaboración a nivel de Estados, sino que constituye una plataforma ideal y funcional para el desarrollo y potenciamiento de las relaciones a nivel subestatal entre Ecuador y Perú. Desde un punto de vista institucional por ejemplo, los municipios de frontera gozan de un espacio formalizado en el cual comparten problemáticas comunes y presentan instancias: se trata de la Asociación de municipalidades peruanas y ecuatorianas de frontera, constituida dentro del Plan Binacional (Coletti, Conato, Marteles, y Velásquez 2010, p. 159).

Cuadro 11: Estructura Orgánica del Plan Binacional

Directorio Ejecutivo Binacional: es el órgano ejecutivo del Plan Binacional constituido por los Capítulos Peruano y Ecuatoriano. Está integrado por 8 directores, cuatro de cada país, que se reúnen periódicamente, en forma alternada, en la zona fronteriza para evaluar el avance del Plan Binacional.

Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo: es el mecanismo creado con el objeto de promover, captar y administrar los recursos financieros no reembolsables para poner en marcha proyectos y actividades previstos en el Plan Binacional.

El Fondo Binacional se constituyó principalmente con los aportes iniciales (“Capital Semilla”) provenientes de los gobiernos del Perú y del Ecuador y de algunos países amigos. Dispone de cuatro “Ventanillas” o áreas de acceso concebidas para financiar directamente los proyectos pequeños y medianos incluidos en los programas del Plan Binacional, así como los estudios y trabajos requeridos para llevarlos a cabo: Ventanilla 1 - preparación de proyectos para la promoción de la inversión privada y estudios especiales, Ventanilla 2 - ejecución de proyectos de infraestructura social, productiva, ambiental y de servicios, Ventanilla 3 - ejecución de proyectos de participación ciudadana y desarrollo comunitario y Ventanilla 4 - promoción de la mediana, pequeña y micro empresa.

Comité Coordinador Binacional: constituido por los Directores Ejecutivos de los Capítulos Peruano y Ecuatoriano del Plan Binacional y el Secretario Ejecutivo del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo (mecanismo financiero del Plan Binacional). Está integrado por un equipo técnico que apoya el proceso de captación de nuevos recursos y su canalización hacia la Región Fronteriza, así como la evaluación y el seguimiento de los proyectos a fin de asegurar una adecuada coordinación en las acciones de los dos países.

Comité Asesor Internacional-CAI¹⁹³: tiene como objetivo apoyar y formular recomendaciones para el cumplimiento de las metas fijadas por el Plan Binacional. Entre sus funciones se encuentran: informarse respecto de los avances en la ejecución de los programas y proyectos del Plan Binacional; colaborar con el Directorio Ejecutivo Binacional en el perfeccionamiento de planes de mediano y largo plazo; destinar las acciones destinadas a la captación de recursos y brindar asesoría al Grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada.

Grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada-GBPIP: Encargado de promover las inversiones de empresarios peruanos, ecuatorianos o extranjeros en proyectos binacionales o nacionales ubicados en la Región Fronteriza. El Grupo identifica y promueve las áreas y proyectos de inversión existentes y los difunde entre los potenciales inversionistas del sector privado.

El GBPIP está conformado por diez (10) miembros: los Directores Ejecutivos de ambos Capítulos del Plan Binacional, cuatro (4) empresarios peruanos y cuatro (4) empresarios ecuatorianos.

Fuente: <http://www.planbinacional.org.pe/>

¹⁹³ Integrado por representantes de Alemania, Brasil, España, Japón, Italia, Estados Unidos, Unión Europea (incorporado en la II reunión del CAI, marzo 2002), Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -quien además lo preside- y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Plan Binacional, además de impulsar la integración y la cooperación entre los dos países, ha considerado la ejecución de programas y proyectos de infraestructura social y productiva así como la promoción de la inversión privada.

Los Presidentes de Ecuador y Perú el 1ro de junio de 2008, al revisar los aspectos más relevantes de la agenda bilateral, recibieron informes sobre la buena marcha del Plan Binacional de desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, y dejaron explícito el convencimiento de que este Organismo es uno de los principales instrumentos para promover y fortalecer las relaciones políticas, sociales, económicas y comerciales entre Ecuador y Perú, por lo que suscribieron la extensión de su plazo de vigencia por cinco años adicionales, computados a partir del año 2009¹⁹⁴. En tal sentido, se comprometieron a continuar proveyendo los recursos públicos necesarios en apoyo del Plan Binacional y del Fondo para la Paz y el desarrollo, así como procurando la cooperación internacional para los mismos.

El Plan Binacional contempla la ejecución de programas y proyectos de acción conjunta para alcanzar el desarrollo integral de la Región Fronteriza, los cuales se citan a continuación:

1. Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva: apunta a contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y social en aquellas zonas donde Ecuador y Perú comparten recursos o son de economías complementarias, contribuyendo así al proceso de Integración Fronteriza.

En este sentido, se ha identificado un conjunto de proyectos que por su naturaleza, al compartir espacios físicos adyacentes, recursos hídricos de una misma cuenca o complementar las economías de determinadas regiones fronterizas, tienen un carácter binacional.

Su ejecución obliga a trabajos conjuntos con un nivel estricto de complementariedad, a diferencia de otros proyectos del Programa que se ejecutan independientemente en las regiones fronterizas de cada país.

Estos proyectos binacionales han sido agrupados en siete grandes rubros: (i) Puyango-Tumbes, (ii) Plan Urbano Regional y de Servicios del Eje Tumbes-Machala, (iii) Interconexión Vial, (iv) Manejo de Cuencas Hidrográficas Binacionales, (v) Reforestación, (vi) Evaluación de Recursos Naturales, (vii) Estudios Hidromorfológicos para navegación.

2. Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en la Región Fronteriza: tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y de servicios en las regiones fronterizas de ambos países con obras orientadas a brindar facilidades para el tránsito fronterizo, el desarrollo sostenible de zonas de

¹⁹⁴ Además, la voluntad y decisión política del Gobierno del Presidente Rafael Correa, ha posibilitado que el Plan Binacional, Capítulo Ecuador, continúe su gestión hasta el 2013, bajo una nueva institucionalidad más efectiva y descentralizada en la zona de frontera de las ocho provincias de intervención (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza y Sucumbíos). Mediante Decreto Presidencial Nro. 1465 del 2 de diciembre de 2008, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, ha sido designada como la institución responsable de la aplicación del Plan Binacional, Capítulo Ecuador.

potencialidad productiva y la construcción de infraestructura física que fomente la interacción local productiva y comercial.

Bajo este programa se están implementando dos proyectos específicos: (i) el proyecto de irrigaciones del Canal Zarumilla, que tiene entre sus objetivos reducir el riesgo de inundación del Valle de Zarumilla en la estación invernal, que se caracteriza por la presencia de abundantes lluvias, especialmente durante el fenómeno de El Niño y considera el suministro de agua para riego a las propiedades cercanas al Canal, beneficiando a las poblaciones de Huaquillas y Aguas Verdes; y (ii) el aeropuerto y Aeródromos de la Región Sur del Ecuador, que tiene como objetivo mejorar la conectividad e integración de la zona sur de la frontera Ecuador – Perú (en este caso, la inversión del Gobierno Nacional asciende a UDS \$ 26,5 millones).

3. Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en la Región Fronteriza: que apunta a contribuir al mejoramiento de la infraestructura social y cultural en las regiones fronterizas de ambos países, vía la preparación de programas o el desarrollo de obras en salud, educación, saneamiento y desarrollo urbano, servicios básicos y medio ambiente.

Este programa cuenta con un amplio listado de actividades y proyectos (i) terminados con éxito, (ii) en ejecución y (iii) a ejecutarse¹⁹⁵ sobre varias temáticas y con especial incidencia en actividades de planificación y ordenación del territorio: desarrollo económico local de la región fronteriza, apoyo a sistemas productivos locales, levantamiento de información cartográfica, construcción de infraestructuras como escuelas, mercados, unidades sanitarias, sistema de agua potable, etc.

4. Programa de Promoción a la Inversión Privada: identificar las áreas y oportunidades de inversión en las cuales pueda participar el sector privado, en la ejecución y financiamiento de proyectos, definiendo el marco legal que lo haga factible.

Finalmente, el Plan Binacional, es el encargado de identificar las prioridades de inversión en la región fronteriza. Desde el punto de vista de los mecanismos de financiamiento para implementar los programas del Plan Binacional precedentemente expuestos y para conseguir apoyo técnico y financiero. De forma específica, los programas y proyectos del Plan Binacional se financian principalmente a través de: (i) el Fondo Binacional para la Paz y el desarrollo, (ii) aportes directos de los Gobiernos de Ecuador y Perú, (iii) cooperación reembolsable y no reembolsable, de “Países Amigos y Organismos Internacionales” y (iv) grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Para un detalle de proyectos, finalidades, fondos de financiación y avance de las actividades en objeto véase: <http://www.planbinacional.gov.ec/interna.php?txtCodiInfo=48>

¹⁹⁶ Para un completo análisis de los financiamientos véase los Capítulos Ecuador y Perú disponibles en las relativas páginas web del Plan Binacional.

5.4.3 La triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay

La triple frontera Argentina – Brasil – Paraguay, representa una región particularmente dinámica en términos demográficos, económicos y culturales. A pesar de que existen algunas tensiones entre los tres países, el área de frontera se caracteriza por ser pacífica. La región está inserta en un marco de integración supranacional como es el MERCOSUR¹⁹⁷, manifiesta una clara propensión a la cooperación transfronteriza y cuenta con una participación activa de las administraciones subestatales de la zona.

Tres ciudades se encuentran junto a la triple frontera: Puerto Iguazú en Argentina, Foz do Iguazú en Brasil y Ciudad del Este en Paraguay. La ciudad argentina es la más pequeña de las tres, con una población de cuarenta mil habitantes. Foz do Iguazú (Brasil) posee más de 300.000 habitantes, siendo una de las ciudades más importantes del sur del país, mientras Ciudad del Este (Paraguay) con más de 350.000 habitantes representa la segunda ciudad de Paraguay y su prosperidad de basa, fundamentalmente, en la baja presión fiscal comparada con las altas (cargas tasas impositivas de sus vecinos, los dos países más grandes de Sudamérica. Es la ciudad *free* con más movimiento comercial del mundo después de Hong Kong y Miami.

La frontera entre las tres ciudades la marca el río Paraná hasta su confluencia con el río Iguazú y con el río Uruguay¹⁹⁸. La triple frontera constituye un sitio con una gran biodiversidad, allí se encuentran las famosas cataratas del Iguazú y una de las mayores represas del mundo: Itaipú. En el área se halla también el acuífero guaraní, una de las reservas de agua potable más importantes del planeta.

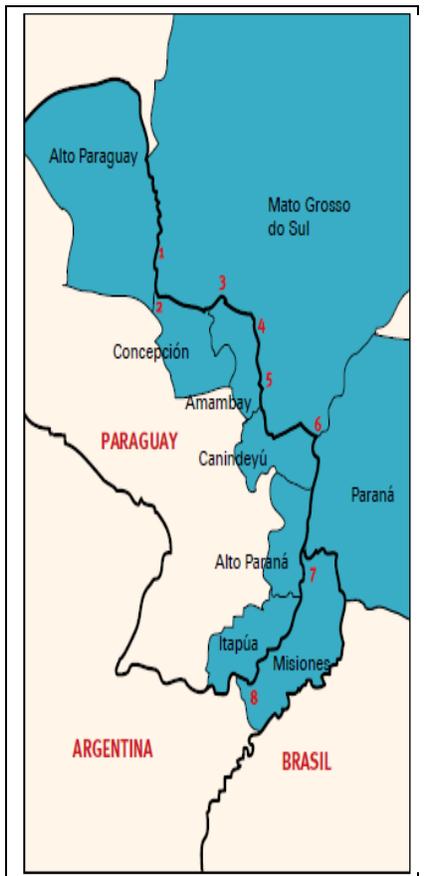
La región es considerada una de las más “permeables” del mundo. Viviendo principalmente del turismo y de un intenso comercio, además de sus habitantes tiene una población “flotante” de alrededor de 50.000 trabajadores que se trasladan a diario desde ciudades aledañas. Desde hace tiempo las autoridades tratan de combatir actividades ilegales como el contrabando, la piratería, el lavado de dinero, el tráfico de drogas y armas y la explotación sexual.

Las ciudades con mayor relevancia económica en la región son Ciudad del Este (PY), Foz do Iguazú (BR), Puerto Iguazú (AR), Posadas (AR) y Encarnación (UY). Éstas están jugando también un papel importante en términos de cooperación transfronteriza (con especial referencia a los sectores comercial, energético, turístico y de infraestructuras).

¹⁹⁷ Creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR está integrados por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹⁹⁸ Sin embargo en la región hay pocos puentes, los más relevantes son: (i) puente internacional La Amistad, que une Foz de Iguazú (BR) con Ciudad del Este (PY) a través del río Paraná, (ii) el Puente Internacional Tancredo Neves, que une Foz de Iguazú (BR) con Puerto Iguazú (AR) a través de río Iguazú, (iii) el San Roque González de Santa Cruz, puente que une Posadas (AR) con Encarnación (PY) a través del río Paraná y (iv) el Puente Internacional Pepirí Guazú - São Miguel do Oeste, que une la Provincia de Misiones (AR) y el Estado de Santa Catarina (BR) sobre el Río Pepirí Guazú.

Fig. 12 - La triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay



Fuente: Rhi-Sausi y Oddone, 2010

En la región se han celebrado varios acuerdos bi y trilaterales¹⁹⁹, pero aún no existe una estructura/instancia permanente (como es en Centroamérica el Plan Trifinio) apta para potenciar y coordinar bajo un marco compartido las varias formas de cooperación existentes en la triple frontera. Sin embargo, existen instancias regionales especialmente relevantes en materia de cooperación transfronteriza que son: (i) la Comisión Binacional Mixta para el río Paraná (AR-PY)²⁰⁰, la COMIP creada en 1971, que se ocupa de programas de gestión, desarrollo y aprovechamiento de los recursos del río y de su revitalización. En particular, el principal objetivo de la COMIP es ampliar la cooperación existente, más técnica y centrada en el control del río Paraná, a una cooperación más política y estratégica, implicando a las comunidades y a todos aquellos sectores interesados en una cooperación transfronteriza práctica a lo largo del río Paraná.

¹⁹⁹ Por ejemplo, un listado de los tratados de la República de Paraguay se encuentra en la siguiente página web: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/seree/ditra/py2.html>

²⁰⁰ Fuente: www.comip.org.py/organismo.html

Y (ii) la represa hidroeléctrica de Itaipú, empresa binacional que gestiona la energía generada en la frontera constituida por el río Paraná (BR/PY). La empresa, poniendo la gestión sostenible del agua en el centro de su actividad, promueve sus actividades con un enfoque participativo colaborando con los pequeños municipios locales, las cooperativas de productores, las comunidades indígenas, etc. Esta promueve un programa, Cultivando Água Boa²⁰¹, que se ocupa principalmente de calidad del agua, gestión de corredores biológicos para la protección del medioambiente, pesca, protección de la biodiversidad y agricultura biológica. Entre otras iniciativas desarrolladas por la Itaipú Binacional hay: (i) la creación de un centro de educación transnacional denominado Universidad Federal para Integración Latino-Americana (UNILA - localizada la ciudad de Foz do Iguaçu – Brasil), (ii) el Parque Tecnológico de Itaipú (PTI), donde tiene sede también la UNILA, (iii) la Planta para Energías Renovables, (iv) Grupos de Trabajos, etc.

Otra característica interesante de la triple frontera Argentina – Brasil – Paraguay, sobre todo en el campo económico, es el papel jugado por las agencias internacionales de desarrollo en elaborar proyectos, organizar la cooperación transfronteriza y coordinar los esfuerzos nacionales. A esto se suma una progresiva implicación y colaboración con las siguientes universidades de la zona: la UNaM Argentina, la Universidad Nacional de Misiones, la Universidad de la República (Uruguay), la Universidad Nacional del Este (Paraguay) y las Universidades de Brasil de Pelotas, São Paulo y Río de Janeiro, entre otras. Además existen unas agrupaciones de universidades, como el Grupo de Montevideo, especialmente activas en la promoción de la integración regional mediante la promoción de actividades científicas y debates sobre la cooperación transfronteriza. La Asociación de Universidades Grupo de Montevideo en particular, es una red de universidades públicas que trabajan desde 1991 en favor de la integración educativa, la cooperación y la defensa de la educación secundaria pública como un derecho humano universal.

Finalmente, esta zona transfronteriza coopera con socios externos como:

- (i) El Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) que tiene sus sucursales en el lugar (SEBRAE-Paraná y SEBRAE Mato Grosso do Sul) y colabora con la Itaipú Binacional, el Parque Tecnológico, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y facilita la transferencia de tecnología entre las organizaciones e instituciones transfronterizas para promover la “integración productiva” de las empresas localizadas en la triple frontera.
- (ii) La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que promueve en el área diferentes iniciativas de cooperación transfronteriza.
- (iii) El Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) italiano, ya mencionado en el presente informe, que en esta zona está llevando a cabo diferentes iniciativas en el marco del proyecto Fronteras Abiertas (el que además cuenta con una articulada red de socios:

²⁰¹ Itaipú Binacional, *Cultivando Água Boa. Um novo modo de ser para a sustentabilidades. Metodología e Resultados 2003-2009*, Foz do Iguaçu, 2010.

gobiernos sub-nacionales, municipios contiguos, redes inter-municipales, instituciones gubernamentales, universidades, etc.)²⁰².

- (iv) La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas - ARFE. Particularmente interesantes son los estudios desarrollados por el Grupo RETIS de la Universidad Federal de Río de Janeiro sobre la Franja de Frontera Brasileña. RETIS y la ARFE han acordado intercambiar puntos de vista con el Gobierno de Brasil y la Comisión Europea para ampliar estos estudios con la participación de los países vecinos en todo el proceso.
- (v) Otros socios europeos, como son algunos gobiernos regionales e instituciones especializadas (por ejemplo la Junta de Extremadura - España, el Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica - CEXECI)

A pesar de que aún no existe una estructura permanente que coordine las iniciativas de cooperación territorial, en las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay se registran hoy más de cincuenta proyectos de diferente extensión que abarcan temáticas variadas, como el comercio y el turismo transfronterizos, la salud y las políticas de cohesión social, la educación, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y el desarrollo de infraestructura y servicios conjuntos (Rhi-Sausi y Oddone, 2010).

Cuadro 12: Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay

1. Proyectos culturales: (i) Capacitación en Gestión Cultural en la Región ARPA, (ii) Comunicación, Cultura e Integración fronteriza en el MERCOSUR: La Triple Frontera Sur”, (iii) Prácticas Socioculturales Fronterizas en los medios impresos on-line: A Platéia (Santana do Livramento/BR-Rivera/UY) y Jornal da Praça (Ponta Porã/BR-Pefro Juan Caballero/PY), (iv) Movimiento Argentino-Paraguayo de Promoción de la Cultura en la Región Compartida ARPA, (v) Mujeres, Artesanía y Territorio, y (vi) Rescate y Promoción de las Artesanías de la Región Compartida ARPA.
2. Proyectos de investigación y educación: (i) CADEF. Centro de Análisis y Difusión del Espacio Fronterizo, (ii) Escuelas de Frontera, (iii) Modelo de Enseñanza Común en Escuelas de Zona de Frontera, a partir del Desarrollo de un Programa para la Educación Intercultural, con énfasis en la Enseñanza del Portugués y el Español, (iv) RED CIDIR, Programa INVEXT, (v) Red Universitaria para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (RUCID), y (vi) TRICOMFOR.
3. Proyectos medioambientales: (i) ARAUCARIA XXI. Bosque Atlántico en la Provincia de Misiones, (ii) Desarrollo Regional y Mejora de la Navegabilidad del Río Uruguay, (iii) Parque Trinacional de Monte Caseros – Bella Unión – Barra do Quareím, (iv) Reducción del Riesgo Ambiental en el Asentamiento Transfronterizo en la Baja Cuenca del Pilcomayo y Confluencia con el Río Paraguay, (v) Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. Área Piloto: Concordia (Argentina) – Salto (Uruguay)”* y (vi) Acuífero Guaraní. Fortalecimiento institucional del Comité Binacional

²⁰² Fuente: www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=39

Concordia (Argentina) - Salto (Uruguay)* (**estos proyectos forman parte de la frontera argentina con la República Oriental del Uruguay*).

4. Proyectos productivos e infraestructurales: (i) Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas en las Fronteras de Brasil y el MERCOSUR, (ii) Cadena Productiva de Fabricación de Prendas de Vestir y del Hogar de Algodón en la confluencia de los Ríos Paraná y Paraguay, (iii) CARPA. Programa de Cooperación Técnica Transfronteriza en Psicicultura, (iv) Cuatro Motores para el MERCOSUR, (v) Fortalecimiento de la Red Láctea Transfronteriza en la Región del Pilcomayo, (vi) Establecimiento de un Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo entre Argentina y Paraguay, (vii) Encadenamiento Productivo Transfronterizo Piscícola en la Región Clorinda-Gobernación de Villa Hayes, (viii) Régimen de Exportaciones Fáciles simplificado por Fronteras (EXPO FÁCIL FRONTERAS), (ix) Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera – PDFF, (x) Puente Transfronterizo de Monte Caseros – Bella Unión – Barra do Quareím.

5. Proyectos sociales y socio-sanitarios: (i) Instalación Conjunta de un Laboratorio Fitosanitario, (ii) Combate a Enfermedades Endémicas Emergentes: un Abordaje Binacional, (iii) Integración e Inclusión Social Fronteriza en el ámbito de Regiones Compartidas: El caso de Posadas-Encarnación, (iv) Movilidad Espacial de la Población en la Frontera Argentino-Paraguaya en relación a los Servicios de Salud. 2008-2009, (v) Patria Grande. Regulación Migratoria entre Argentina y Paraguay, (vi) Salud en las Fronteras del MERCOSUR.

6. Proyectos turísticos: (i) Circuito Turístico de los 9 Patrimonios del Mundo, (ii) Circuito Transfronterizo de Ecoturismo, (iii) Circuito Turístico Ñeembucu, Chaco, Corrientes, (iv) Circuito Turístico José Hernández: Su Lugar Habitado, (v) Observatorio de Turismo de Fronteras – FRONTUR.

7. Proyectos de políticas públicas y fortalecimiento institucional: (i) Integración Fronteriza en el MERCOSUR, (ii) Los Temas de Frontera: una Agenda Pendiente en el MERCOSUR, (iii) Implementación del Programa Profrontera en la Frontera constituida por el Sudoeste de Paraná, el Oeste de Santa Caterina y la Provincia argentina de Misiones”.

Fuente: Oddone 2009

El inventario de los proyectos existentes en la región ha sido recopilado en ocasión del “I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay, Cooperación Sur-Sur para la Integración”, convocado en abril de 2009 por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, el Instituto Italo-Latinoamericano (IILA) y el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), (ambos ejecutores del proyecto Fronteras Abiertas), con la colaboración de la Gobernación del Departamento de Alto Paraná y de la Intendencia de Ciudad del Este.

Cada una de las categorías identificadas en el Cuadro 12, alimentó una de las siete mesas de trabajo del Foro. Dicha actividad fue convocada con los siguientes objetivos²⁰³: (i) promover un diálogo sistemático entre los principales actores de las áreas fronterizas como las instituciones públicas, las asociaciones empresariales, los parlamentarios de frontera, las universidades y centros de investigación, las organizaciones de la sociedad civil, etc., (ii) discutir las principales

²⁰³ www.fronterasabiertas.org/images/stories/pdf/argentina_brasil_paraguay/sintesis_de_avance_abp0409.pdf

problemáticas y propuestas de solución para las áreas fronterizas comprendidas, (iii) dar a conocer los proyectos transfronterizos existentes con sus prioridades temáticas, actores e instrumentos utilizados según la recopilación realizada por el equipo de Fronteras Abiertas y (iv) recoger indicaciones para la cooperación internacional.

Los participantes convocados para el Foro fueron: (i) representantes de los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Italia y Paraguay, (ii) gobernadores y funcionarios de los gobiernos intermedios y locales de las áreas fronterizas; (iii) delegación de parlamentarios de frontera; (iv) representantes de organizaciones multilaterales; (v) delegación de asociaciones empresariales y (vi) delegación académica de las universidades de frontera.

El Foro produjo múltiples resultados (para consultar las principales conclusiones de cada mesa véase Rhi-Sausi y Conato, 2009). “Como resultado de las mesas de trabajo se debe destacar la necesaria interdisciplinariedad al abordar el objeto frontera, el diálogo fructífero iniciado entre las diferentes unidades sub-nacionales, entre éstas y los organismos multilaterales y entre los diferentes sectores de la sociedad civil comprometidos con la generación de dinámicas positivas para las fronteras. Asimismo, las autoridades reunidas firmaron una declaración conclusiva del evento para hacer llegar a los representantes de los diferentes Estados nacionales” (Ibidem), la Declaración de Ciudad del Este de 30 de abril de 2009 (Cooperación Transfronteriza para la Integración Regional)²⁰⁴.

El Foro puso en evidencia el interés en crear diferentes formas de colaboración para actividades y programas de intercambio, formación, capacitación y asistencia técnica en ámbitos tales como la gobernanza, la coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, las políticas de cohesión social, la gestión de los procesos migratorios, los procesos de regionalización y descentralización, la planificación estratégica del territorio, la cooperación e integración inter-regional y el desarrollo económico local a través de los sistemas de pequeñas y microempresas.

Finalmente, por su fuerte potencial la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay, es también objeto de atención por parte de la Unión Europea. Las experiencias desarrolladas en la triple frontera han sido recientemente analizadas por un estudio realizado en el marco del llamamiento del Parlamento Europeo para incorporar la Política territorial (denominada Política Regional) de la Unión Europea (dentro de un contexto más internacional y en la política de cooperación con países terceros de la UE, con especial referencia a la cooperación transfronteriza en América Latina instaurada en estrecha colaboración con la UE y otros socios europeos²⁰⁵). Los países del Mercosur (Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil), gozan, de acuerdos marco de cooperación

²⁰⁴ Asimismo, quedó planteada la posibilidad de firmar otros acuerdos con el Estado de Paraná (Brasil) y con la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades y el FCCR. El el acta de compromiso con la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades fue firmada en Roma el 10 de julio de 2009 para colaborar con el intercambio de técnicos, experiencias e información entre el Proyecto Fronteras Abiertas y el Proyecto de Integración Fronteriza en el MERCOSUR (Red de Mercociudades - Secretaría Ejecutiva 2009).

²⁰⁵ Association of European Border Regions (AEBR) (2010), Cross-Border Cooperation in Latin America, Contribution to the regional integration process, (Reference n° 2009.CE.16.0.AT.118).

con la Unión Europea que entraron en vigor durante la primera mitad de los años '90 y que contemplan principalmente los ámbitos de cooperación comercial y económica, así como otros ámbitos de interés común²⁰⁶.

5.4.4 Las Mancomunidades de la Región Trifinio: ¿un caso “Euregio '58” en Centroamérica?

En la Región transfronteriza del Trifinio centroamericano las Mancomunidades de frontera y la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa están promoviendo un proceso de ordenamiento y planificación territorial conjunta, el que constituye un proceso único en América Latina y puede convertirse en un modelo a replicar en Centroamérica y en otros contextos de integración regional.

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, “es una entidad autónoma que surge por la ausencia de una estrategia trinacional, de parte de los gobiernos locales, capaz de enfrentar la problemática del desarrollo que la región presenta, así como por la carencia de una estructura formal de participación social en el diseño e implementación de políticas públicas, entre otras acciones que provocan la dispersión de la inversión de los pocos recursos públicos y privados, locales y nacionales”²⁰⁷.

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa “tiene una naturaleza esencialmente solidaria en el ámbito municipal, en el espacio transfronterizo que conforman los países de Guatemala, El Salvador y Honduras; no religiosa ni político partidista; con igualdad de derechos y obligaciones entre los municipios de los países que la conforman; e igualdad de derechos y obligaciones entre las autoridades electas que la integran, quienes gozan de voz y voto, y representan a los Concejos y/o Corporaciones Municipales que la conforman; se rige por sus Estatutos, Reglamentos y demás leyes aplicables en los tres países”²⁰⁸.

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, es una institución pública local, integrada por municipios de: (i) la República de Honduras: Ocoatepeque, Sinuapa, Concepción y Santa Fe, (ii) la República de Guatemala: Concepción Las Minas, Esquipulas, Olopa, Ipala, Asunción Mita, y Santa Catarina Mita y (iii) la República de El Salvador: San Antonio Pajonal, Metapán y Candelaria de La Frontera.

²⁰⁶ Para un detalle de los acuerdos véase:

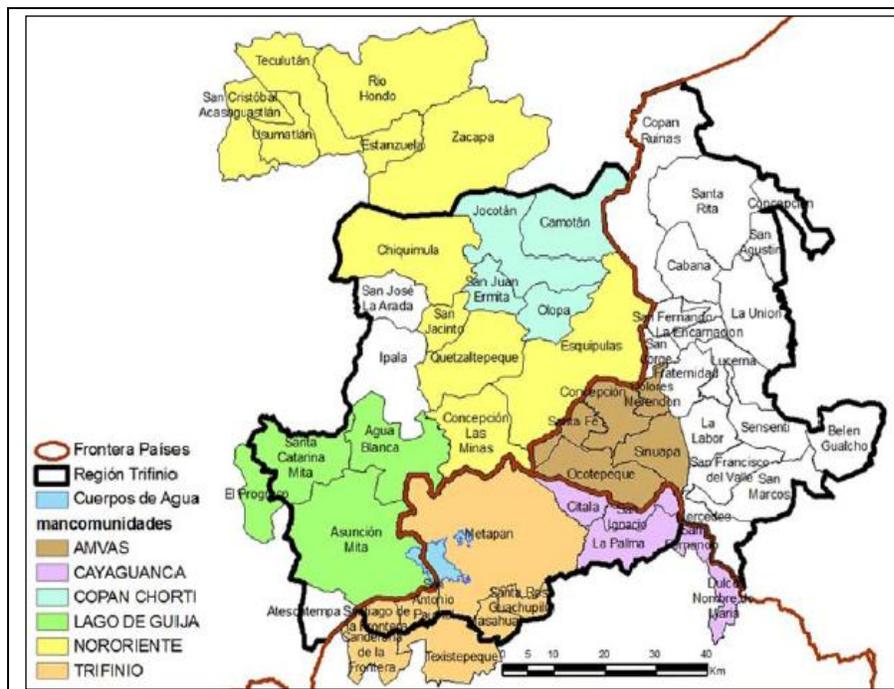
www.europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14014_es.htm

²⁰⁷ Fuente de información de la presente sección: www.trinacionalriolempa.org

²⁰⁸ Está reconocida jurídicamente en Guatemala, por el Ministerio de Gobernación; y se encuentra inscrita en el Sistema Único del Registro Electrónico de Personas Jurídicas, folio número 11289, partida número 11289 de fecha 10 de diciembre de 2007. Igualmente está reconocida jurídicamente en Honduras por la secretaría de gobernación y justicia según acuerdo 1345-2009, publicado en el diario oficial “La Gaceta”.

El objeto de la Mancomunidad es buscar el desarrollo integral sostenible de los municipios que la integran, mediante la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos municipales e intermunicipales y subregionales, y a través de esfuerzos propios mancomunados y con el apoyo técnico y económico de los gobiernos centrales, organismos internacionales y de instituciones no gubernamentales. Además, la Mancomunidad incluye en sus programas la participación de las entidades que convergen en la región, así como la participación de la población para unificar esfuerzos y promover el desarrollo de la región.

Fig. 13 - Espacio transfronterizo de los países de Guatemala, El Salvador y Honduras que conforma la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa



Fuente: www.trinacionalriolempa.org/quienessomos.html

La MTFRL en asocio con las mancomunidades de Nororiente, Lago de Guija, Copan´chorti´ - de Guatemala; Asociación de Municipios Trifinio y Cayaguaanca - de El Salvador; y la Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa - AMVAS de Honduras; ejecuta los siguientes proyectos:

“Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de los municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano” en cofinanciación con la Comisión Europea a través del programa URBAL III²⁰⁹ y con la participación de Mancomunidades de Honduras, El Salvador y Guatemala,

²⁰⁹ Fuente: www.urb-al3.eu

la Región italiana de Lombardia.y la Diputación Provincial de Huelva – España y la colaboración del CeSPI, Italia.

Proyecto CATIE²¹⁰: se trata de una alianza estratégica entre el Centro Agronómico Tropical de Innovación y Enseñanza, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa y Mancomunidades/fronterizas de Honduras, El Salvador y Guatemala,, para consolidar mecanismos de promoción de agricultura sostenible y regulación del uso de plaguicidas químicos en la región del Trifinio.

Ciudad Limpia: es un proyecto cofinanciado por la Comisión Europea que apunta a fortalecer los servicios de manejo integral de residuos sólidos urbanos en 19 municipios de Guatemala, El Salvador y Honduras. Los socios son las MTFRL, la ONG Oxfam Italia, la Asociación de Municipios Trifinio, la Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa, la Mancomunidad Lago de Güija y el instituto italiano CeSPI.

Finalmente, entre las actividades de particular interés para el ordenamiento y la planificación del territorio, la MTFRL está desarrollando un ‘Sistema de Información Territorial Trinacional’ denominado SINTET.

Este Sistema tiene como objetivo específico lograr una planificación y una gestión compartida de la información, entre municipios de cada Mancomunidad y entre Mancomunidades de Municipios, tanto a nivel de cada país, como a nivel Trinacional, incorporando indicadores relacionados con la gestión pública, mapas, estudios y documentos relacionados con la gestión pública, de los niveles municipal, mancomunado y trinacional.

El SINTET será operado por la red de mancomunidades socias bajo la coordinación de la Mancomunidad Trinacional, líder del consorcio. El SINTET permitirá superar la dispersión de esfuerzos institucionales en un contexto con déficit de información territorial, cartográfica y estadística. Asimismo, permitirá facilitar la apropiación de las potencialidades multidimensionales del territorio como base para la formulación de planes estratégicos; y disponer de una base común de datos armonizando la visión y valoración de dichas potencialidades del territorio trinacional para la elaboración de políticas públicas de cohesión social.

²¹⁰ Fuente: www.catie.ac.cr

6. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS CENTROAMERICANO Y DE LA UNIÓN EUROPEA

6.1 Algunos aspectos conceptuales del análisis comparativo

La vasta literatura examinada a lo largo del estudio presenta a menudo problemas de tipo conceptual, semántico y terminológico por lo que concierne en particular los conceptos de ordenamiento territorial y cohesión. Se trata - como afirman Berti y Ferrufino – de “conceptos amplios, que por su misma naturaleza están sujetos a diversas interpretaciones y construcciones teórico disciplinarias, cuya visión además se ha ido transformando en el tiempo” (2009). Sin entrar en este debate tan complejo -, se considera oportuno efectuar una reflexión sobre las diferentes maneras de entender y los diversos usos de dos estos conceptos.

A la hora de ofrecer una precisa definición del ordenamiento territorial, se presenta una gama de variantes, dependiendo del país a y del área a la que se refiere. Por esta razón, tanto académicos e investigadores, como los *policy makers* que abordan el tema, deberían hacer un esfuerzo clarificador acerca de los elementos constitutivos, funciones, objetivos, alcances, métodos (etc.), relacionados con el ordenamiento territorial.

El concepto de cohesión, por otro lado, constituye un eje importante del proceso de integración europea y está asumiendo una creciente importancia también en los procesos que interesan a la región centroamericana, convirtiéndose en una noción “paraguas” que enfatiza las diversidades existentes entre territorios y la necesidad de idear estrategias y políticas a medida para conseguir la integración centroamericana.

6.1.1 El ordenamiento territorial, un concepto en construcción

En Europa la ordenación del territorio se afirmó como disciplina y práctica administrativa a principios del siglo XX. Debido al fuerte crecimiento urbano fruto de la revolución industrial, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, y más intensamente después de la Segunda Guerra Mundial, el espacio urbano se transformó en un recurso escaso principalmente a causa de los problemas post-bélicos, de la magnitud de los procesos de reconstrucción y de la congestión en los centros metropolitanos.

Consecuentemente el territorio y su organización adquirieron una importancia notable, sin duda estratégica, tanto para el desarrollo nacional como local. De ahí se dedujeron los esfuerzos iniciados en Alemania, Reino Unido y Países Bajos (posteriormente extendidos a los otros países europeos) orientados inicialmente al planeamiento urbano y ampliados progresivamente a los espacios rurales, según nuevos enfoques que consideraban el territorio como una fuente estratégica de recursos y elemento de soporte para las infraestructuras de comunicaciones.

Así que en toda Europa, desde la segunda mitad de los años ‘50, la ordenación del territorio experimentó un creciente auge adquiriendo en muchos países una inopinada relevancia, tanto que en algunos Estados europeos (Reino Unido, Alemania, Francia y Países Bajos por ejemplo) se han creado, ya desde esa época, Ministerios e/o Consejerías específicas para este tema²¹¹.

En estas circunstancias comenzaron a surgir nuevos conceptos y nociones (que aún hoy en día alimentan un amplio debate) que tenían como objetivo identificar el ámbito de acción y definir semánticamente la nascente disciplina que orientaba las prácticas de ordenación del territorio (trascendiendo el espacio urbano hacia el resto). Se acuñaron así las nociones de “Aménagement du Territoire” en Francia²¹², “Town and Country Planning” en el Reino Unido, “Raumordnung” en Alemania, “Organizzazione e Pianificazione del Territorio” en Italia, etc.²¹³.

Como consecuencia, cada país europeo, en relación a sus propias estrategias de organización del uso y ocupación del territorio, de acuerdo a potencialidades y limitaciones del mismo, y según sus propios y específicos objetivos de desarrollo, elaboró su propia visión y concepción del término (para algunos ejemplos véase el Cuadro 13). El resultado es que distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implicaron usos, comportamientos y aprovechamientos del territorio (y de sus recursos) diferentes que produjeron modelos nacionales disímiles de ordenación del mismo (Gómez Orea, 1994). Por esta razón, como ejemplificado en el Cuadro que sigue, dicho concepto presenta una elevada dosis de complejidad, al conjugar ingredientes históricos, cognoscitivos y políticos.

²¹¹ Para hacer una comparación a nivel internacional, cabe mencionar que en Estados Unidos, como parte de la política del “New Deal” del Presidente Roosevelt, ya desde principios de la década de los años treinta, se reporta por primera vez el desarrollo de prácticas específicas de ordenamiento territorial, como por ejemplo las iniciativas relacionadas al desarrollo de regiones atrasada o la creación de la “Tennessee Valley Authority – TVA” (cuyo eje central fue la construcción de diversas obras hidráulicas en la cuenca del homónimo río).

²¹² Ordenamiento territorial corresponde a la traducción de la palabra francesa *aménagement du territoire*, expresión creada en Francia, hacia 1949 por iniciativa del Ministerio de la Reconstrucción y del Urbanismo, como respuesta a la necesidad de reconstruir adecuada y organizadamente las ciudades afectadas por los bombardeos durante la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente el ordenamiento sólo incidió sobre las esferas del urbanismo y la arquitectura. Poco tiempo después (en Francia) la expresión se institucionalizó en 1963 con la creación de la Delegación General de OT y de Acción Regional y de la Comisión Nacional del O.T.

²¹³ Para una revisión de la terminología véase el “Compendio de los Sistemas de Ordenación Territorial Europeos” de Comisión Europea (1997) (<http://www.space-project.org/publications/EUcompendium.pdf>).

Cuadro 13: Desde l'aménagement du territoire hacia el ordenamiento territorial, una lectura de algunas nociones acuñadas en Europa desde los años '50

<p>“L'aménagement du territoire” propone substituir un nuevo orden al antiguo, crear mejor utilización del suelo, una mejor distribución espacial de los elementos que permiten el funcionamiento de la sociedad, no sólo para fines económicos, sino para el bienestar y el crecimiento de la población.</p>	<p>Claudius Petit, Ministro de Urbanismo y Reconstrucción de Francia, 1950.</p>
<p>“L'aménagement du territoire” se refiere tanto a la acción de una comunidad en su territorio, como al resultado de esta misma acción.</p>	<p>Roger Brunet, Les Mots de la géographie, 1992, p. 29.</p>
<p>El ordenamiento territorial es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes con vistas a su integración en áreas supranacionales.</p>	<p>Sáenz de Buruaga, Gonzalo, 1969. Ordenación del territorio. El caso del país Vasco y su zona de influencia. Madrid, España (Cit. Massiris, 2002)</p>
<p>“L'aménagement du territoire” tiene por finalidad, a la vez, promover la valorización de los recursos regionales y mejorar el marco de vida y las condiciones de los habitantes, atenuando las disparidades regionales y de desarrollo económico y social gracias a una organización prospectiva del espacio, sostenida por una orientación voluntarista y concentrada de las infraestructuras y de las actividades.</p>	<p>Joseph Lajguie, Espace regional et aménagement du territoire, Dalloz, Paris, Francia 1979.</p>
<p>“L'aménagement du territoire” es el conjunto de acciones dirigidas a disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, los equipamientos y los medios de comunicación sobre un espacio territorial.</p>	<p>Dictionnaire de l'Urbanisme y du le aménagement, P. Merlin - Francois Choay, Presses Universitaires de France - 1988.</p>
<p>“L'aménagement du territoire”, es la acción y la practica (más que una ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a lo largo del espacio de un país y con una visión prospectiva, los hombres y sus actividades, las infraestructuras y los medio de comunicación que puede usar, tomando en cuenta los condicionamientos naturales, humanas y económicos, inclusive estratégicos.</p>	<p>Pierre Merlin et Françoise Choay (dir.), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Paris, PUF, 3° éd., 2000, p. 926.</p>
<p>La “pianificazione territoriale” es un conjunto coordinado de estudios, decisiones, proyectos, directrices operacionales, con las que - durante el tiempo - los individuos y las comunidades tienden a regular su presencia y sus acciones en el territorio en que viven (...) en otras palabras la “pianificazione territoriale” puede ser considerada como la traducción de la parte técnica y operativa de la programación que directamente o indirectamente se refiere a la forma en que los individuos o las comunidades deseen evaluar, proteger, utilizar y valorizar los recursos naturales y el medioambiente.</p>	<p>Enciclopedia Agraria Italiana 1985, pp. 43-51 (cit. Scarpelli, 2002)</p>

La “pianificazione del territorio” abarca todo los elementos del territorio (residenciales, productivos, infraestructurales, etc.) en relación con la programación económica, de la que representa la proyección espacial.	Enciclopedia Treccani, 2010.
La “pianificazione territoriale” es el conjunto de actividades para planificar y coordinar la organización y gestión pública y privada del territorio, visto como el factor de producción de bienes materiales e inmateriales, inmediatos y futuros.	Enciclopedia Agraria Italiana 1985, pp. 43-51 (cit. Scarpelli, 2002).
El “spatial planning” se refiere a los métodos utilizados por el sector público para influir en la distribución de personas y actividades en el espacio a distintas escalas geográficas. El “spatial planning” reúne e integra las políticas para el desarrollo y uso del suelo, con otras políticas y programas que afectan al territorio y a sus funciones.	Faludi, 1973.
“Land use planning” es la disposición científica, estética y ordenada del suelo, de sus recursos, instalaciones y servicios con el fin de asegurar la eficiencia física, económica y social, la salud y el bienestar de las comunidades urbanas y rurales.	Dictionary of Human Geography, 1981.

Fuente: elaboración de la autora

También desde el punto de vista de la concreta gestión de la planificación y ordenación del territorio, el panorama europeo se caracteriza por ser fuertemente heterogéneo. Sin embargo, después de años de debates y creciente interés por el tema, la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), aprobó en 1983 la “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, ofreciendo una conceptualización “europea” del tema a pesar de la persistencia de las diferencias nacionales.

Según la Carta Europea, “el ordenamiento es la expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Este es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política de responsabilidad pública, concebida como actuación interdisciplinaria e integrado cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de regiones y la organización física del territorio de acuerdo a una estrategia de conjunto”²¹⁴.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio establece una serie de criterios guía para las políticas con directa incidencia territorial - políticas sectoriales u otras políticas que operan con un enfoque horizontal-plurisectorial, como son por ejemplo las políticas de medio ambiente, de planeamiento urbanístico, de planificación económica, etc.- (Hildenbrand Scheid 1996, p. 33).

De esta manera, mediante la suscripción de dicha Carta, los países europeos concordaron en la adopción de normas comunes para implementar políticas de ordenamiento territorial, tanto a escala supranacional como nacional y local, y convinieron sobre una serie de principios conjuntos

²¹⁴ Fuente: www.coe.int/CEMAT

tendientes principalmente a reducir las desigualdades regionales y a alcanzar así una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y del mejoramiento de la calidad de vida.

Desde entonces, como ha sido expuesto en el capítulo relativo al análisis del ordenamiento territorial en Europa, han sido elaborados textos de referencia para guiar las políticas territoriales implementadas a todos los niveles de la gobernanza europea. De esta forma la CEMAT se ha consolidado como el foro de encuentro y discusión sobre el desarrollo territorial del entero continente.

También en muchos países de América Latina el ordenamiento territorial es concebido como una política de Estado; es posible identificar una serie de conceptualizaciones e interpretaciones diversas que se han adoptado en la región a lo largo del tiempo. Algunas de estas, propuestas también por Massiris en su eminente estudio sobre la “Ordenación del Territorio en América Latina” de 2002 y detalladas en el Cuadro 14, permiten observar cómo cada autor, científico y escuela de pensamiento posee una perspectiva particular de lo que es el ordenamiento territorial en términos de elementos constitutivos, funciones, objetivos, alcances, métodos, etc.

Cuadro 14: El ordenamiento territorial, una lectura de algunas nociones utilizadas por la literatura en América Latina

<p>La ordenación del territorio es un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Busca organizar, armonizar y administrar la ocupación del espacio de manera que se puedan prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas y precisar los medios y líneas de acción apropiados para alcanzar los objetivos y prioridades de desarrollo, en un todo conforme con las nociones de uso sostenido y de viabilidad de uso y con los objetivos superiores del bienestar social, de la calidad de vida y de la valoración del medio ambiente.</p>	<p>Méndez (1990, p. 96) Venezuela</p>
<p>Se trata de una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una “justicia socio-espacial” y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Tal función, la concibe el autor, como de carácter “horizontal” que condiciona a la planificación sectorial, al urbanismo y a la planificación económica. En este sentido, el proceso de ordenación del territorio regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial. Sin embargo, la ordenación territorial procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política sectorial y superar la parcialidad de esta política, así como la reducida escala espacial de la planificación municipal.</p>	<p>Gómez Orea (1994, p. 2)</p>

<p>El OT es una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinares. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos. Tal ordenación lleva implícita la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio; especialmente de aquellos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan.</p>	<p>Zoido (1998, p. 3)</p>
<p>La ordenación del territorio se refiere a acciones del Estado concertadas y dirigidas a buscar una organización del uso de la tierra, con base en la redistribución de oportunidades de expansión y la detección de necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas. Su consecución supone propiciar un sistema de ciudades “armónico” y eficientemente integrado a la globalización, lo que significa salvar las desventajas de las fuerzas de integración de la globalización y aprovechar las fuerzas de la fragmentación o diferenciación espacial a los fines de fortalecer centros con capacidad para competir con los dominantes. Del mismo modo, según la autora en referencia, la ordenación debe estimular el desarrollo de actividades que permitan reducir o reorientar las migraciones, garantizar la calidad de la infraestructura requerida, y crear ámbitos dotados de equipamientos y mecanismos que permitan un género de vida comparable con el de las ciudades dominantes. También implica la superación de contradicciones como explotación económica y preservación de la naturaleza, eficacia económica y calidad de la ordenación y exige la consideración del papel que ha de desempeñar cada nivel o escala territorial de actuación o de gobierno: nacional, regional y local en el desarrollo.</p>	<p>Estaba (1999) (Venezuela)</p>
<p>El origen del concepto de ordenación del territorio responde al intento de integrar la planificación biofísica con la socioeconómica. Siguiendo a Baeriswyl, define al OT como una “expresión física del estilo de desarrollo, considerando los recursos naturales existentes y procurando el beneficio de la sociedad en función del uso sustentable de los mismos” (Baeriswyl, 2001, p. 13; citado por van Leeuwen, 2001). Para este autor, la ordenación del territorio es un proceso, en el cual no sólo existe preocupación por el uso sustentable de los recursos naturales, sino que incluye aspectos institucionales, políticos, socio-culturales y económicos. Es un proceso de reorganización según los objetivos definidos y acordados.</p>	<p>Leeuwen (2001)</p>
<p>Los cinco puntos centrales de una acción de ordenación territorial son: (i) se trata de una política de Estado, (ii) está contemplada como política a largo plazo, (iii) su instrumento básico es la planificación, (iv) debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial, (v) tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población.</p>	<p>Aguilar (1989, p. 109)</p>

Fuente: Elaboración de la autora sobre información Massiris 2002, pp. 4-6.

Como analiza Massiris “la ordenación del territorio en los países latinoamericanos tiene una historia muy reciente que remonta a los inicios de la década de los ochenta”. Además, este concepto “desde su origen ha sido concebido de manera diversa, asociado a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización” (2002, p. 1).

Ahora bien, por un lado, al analizar los diferentes documentos relacionados con el tema (publicaciones científicas, compendios geográficos, diccionarios) se podría afirmar, de forma muy general, que actualmente en América Latina los enfoques prevalentes se basan en una misma idea con matices diferentes (sintetizadas también por algunos autores en algunos glosarios de O.T.)²¹⁵, de manera tal que se podría pensar que las diferencias son prevalentemente de carácter semántico.

Sin embargo, el debate queda abierto y lo que resulta del análisis de los autores mencionados en el Cuadro 14, es que el ordenamiento territorial aún se presenta como un concepto “difuso, demasiado permeable y de difícil comunicación” (Hiernaux, Bertrand y Lindon 2006, p. 601), tanto a nivel de cada país como a nivel supranacional.

En particular, con referencia a los países que componen el Sistema de la Integración Centroamericana el escenario es muy heterogéneo y complejo en tanto se observa “una amplia diversidad de enfoques conceptuales y metodológicos para abordar el ordenamiento territorial. Consecuentemente, cada país ha desarrollado sus experiencias, sus instituciones y sus cuerpos jurídicos, en respuesta a un concepto y a una situación muy particular, difícilmente comparable” (Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH 2010-2015, SISCA 2010a, p. 7). Consecuentemente en la región, el ordenamiento territorial aún representa “un concepto en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos” (Massiris 2002, p. 7).

Como comenta Massiris en sus sucesivas análisis “es evidente que en los últimos años, la concepción y estrategias de las políticas territoriales de los países latinoamericanos está cambiando, ligado a la búsqueda de alternativas y nuevas estrategias de desarrollo económico (...)” (Massiris 2006, p. 4). Sin embargo, es obvio que existen aun lagunas conceptuales que los nuevos “gestores territoriales” afrontan al momento de establecer conceptos y definiciones, de un

²¹⁵ El ordenamiento territorial (i) es una política emanada directamente del Estado (...); (ii) es un proceso y estrategia de planeación territorial integral (...); (iii) (...) y tiene como objetivo diseñar un modelo de desarrollo territorial integral; (iv) constituye un proceso complejo, de carácter multi e interdisciplinario; (v) es un proceso concertado (...); (vi) tiene un enfoque prospectivo concebido a corto, mediano y largo plazo, lo que lo convierte en un proceso dinámico y continuo, flexible y de carácter permanente, sujeto a un seguimiento y a una evaluación periódica para garantizar su cumplimiento; (vii) persigue una triple finalidad: 1) la utilización sustentable de los recursos naturales y el uso y la ocupación del territorio (...); 2) la reducción de los desequilibrios socioeconómicos regionales; y 3) la integración funcional óptima del territorio; (viii) su objetivo último es lograr el desarrollo humano óptimo, en su concepción más integral, considerando tanto el bienestar socioeconómico de la población como la calidad ambiental del entorno en que se desenvuelve (Melgar, Maier y Lechuga, 2009).

tema que cada día toma más importancia y se vislumbra como una nueva “ciencia aplicada” (Melgar, Maier y Lechuga, 2009, p. 4).

Finalmente, a pesar de existir un sinnúmero de conceptos y definiciones sobre lo que es el ordenamiento territorial, el Sistema de la Integración Centroamericana y muchos foros nacionales responsables de O.T. recién creados, toman como plataforma conceptual la Carta de Ordenación Territorial de la Comunidad Europea del año 1983 (Ibídem, p. 23).

Además, existen en la región dos significativos esfuerzos por “tropicalizar, adaptar y conceptualizar el Ordenamiento Territorial, considerando la multidimensionalidad de la región centroamericana”. El primero ha venido realizándose a través de los Foros Centroamericanos de Ordenamiento Territorial, por medio de un proceso de consenso entre instituciones rectoras de cada uno de los países (Ibídem, p. 23). El segundo es representado por la reciente creación (noviembre 2010) del Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA (CONPLAN), que atiende a dos objetivos estratégicos: (i) constituirse como órgano de apoyo técnico a la reunión de presidentes del SICA y de fortalecimiento a los procesos de integración e (ii) integrar un espacio de reflexión y cooperación encaminado a fortalecer la gestión de la planificación, tanto a nivel regional como nacional y en lo tocante a propuestas, instituciones y metodologías en materia de ordenamiento territorial.

6.1.2 La cohesión y sus diferentes acepciones

También el concepto de cohesión²¹⁶ es de carácter polisémico, por su propia naturaleza. Nace como impreciso y controvertido y por esta razón su utilización está sujeta a amplios debates. En sus lineamientos generales la cohesión se puede identificar con uno o varios elementos constitutivos tales como: los valores culturales comunes, la pertenencia a una comunidad en un territorio definido, un común esfuerzo de solidaridad para la reducción de las disparidades en la distribución de la riqueza y/o para el empoderamiento del capital social, la cultura cívica, la construcción de una red social²¹⁷.

Tanto en el marco UE como en el marco SICA existen diferentes entendimientos y concepciones del tema, sin embargo a escala regional las dos realidades muestran estados de avances manifiestamente diferentes.

²¹⁶ Para una revisión de la bibliografía relativa al tema véase, entre otros, Kearns y Forrest (2000) y Beauvais y Jenson (2002).

²¹⁷ Los orígenes del concepto de cohesión “social” por ejemplo, se encuentran en el pensamiento del sociólogo Emile Durkheim en 1893 (de la division du travail social) y representaba la buena función de la sociedad donde se expresa la solidaridad entre individuos y la conciencia colectiva («solidaridad mecánica» y «solidaridad orgánica»). Fueron consagrados múltiples enfoques conceptuales de la cohesión social, diferentes según los períodos, las culturas, las ideas políticas y, sobre todo, según el papel de los actores implicados, los ámbitos de la vida o los grupos interesados y las modalidades de las que se sirven para desarrollar dicha cohesión (Fuente: www.eurosig.eu/article125.html).

En efecto, a nivel europeo se ha identificado una serie de elementos comunes que permiten delinear una “dimensión europea de la cohesión” basada en el principio de solidaridad²¹⁸ (eje rector de la UE), que responde a la lógica de la integración, que completa y refuerza los sistemas nacionales y que es fundamento del “modelo social europeo”²¹⁹. (Lo anterior se ha dado a pesar de que la misma Comisión Europea subraya la existencia de una amplia variedad de enfoques relativos a la noción de cohesión - afirmando que “las variaciones dentro de la UE son considerables porque los Estados miembros han desarrollado su propio enfoque de acuerdo a su historia y opciones colectivas” (Comisión Europea 2005, p. 4) -).

Como ya se dijo, el concepto de cohesión se ha convertido en una noción “paraguas” que enfatiza las diversidades existentes entre territorios y la necesidad de idear estrategias y políticas a medida, y ha sido asociado y enriquecido con otros asuntos claves que hoy en día representan ejes portantes del mismo proceso de integración. Específicamente, la cohesión que nace como “económica”, a lo largo del tiempo, deviene “social” y sucesivamente incorpora la dimensión “territorial”.

En efecto, en ocasión de la firma de los Tratados de Roma (1957) que instituyen la Comunidad Económica Europea (CEE), los Estados miembros²²⁰ se declararon “ansiosos de reforzar la cohesión de sus economías”, haciendo una clara referencia a este concepto en términos prevalentemente económicos. Detalladamente, el Tratado CEE menciona el objetivo de conseguir “el desarrollo armónico de las actividades económicas” (artículo 2), reduciendo la “distancia entre las diferentes regiones y el atraso de los menos favorecidos” (Párrafo 5, Preámbulo del Tratado). Desde entonces (como ha sido ampliamente tratado en el capítulo 3 relativo al ordenamiento territorial en la UE), sobre la base de dicho principio, en 1975 ha sido adoptado el primer instrumento, de naturaleza presupuestaria, de la política comunitaria de cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En este marco el concepto de cohesión se asociaba a la finalidad de conseguir una “convergencia real”²²¹ entre Estados miembros y regiones de la UE.

Los “objetivos” de cohesión entraron progresivamente en la agenda de las políticas europeas y en el derecho comunitario desde 1986 cuando mediante el Acta Única Europea (i) se adoptó el objetivo del mercado único, (ii) se establecieron las relativas políticas para su realización y (iii) se revalidó la necesidad de promover el desarrollo armónico en toda la Comunidad, para consolidar su cohesión económica y social (artículo 130A, Título V, Cohesión económica y social). En este marco, la naturaleza “territorial” de la cohesión se manifestó sólo implícitamente, bajo la denominación de la “Política Regional” (artículo 130), sin embargo, es propiamente

²¹⁸ En el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, TUE, los representantes de los Estados actantes declaran que desean “acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones”.

²¹⁹ El modelo social europeo trata de combinar la eficiencia económica derivada de la liberalización de los mercados, con políticas redistributivas basadas en el principio de solidaridad, de manera que unas y otras se refuercen en un “círculo virtuoso” de crecimiento y creación de empleo (Sanahujá, 2009).

²²⁰ En esa época, la República Federal Alemana, Bélgica, Francia, Países Bajos, Italia y Luxemburgo.

²²¹ Concepto medible en términos de indicadores macroeconómicos, renta, empleo, productividad, etc.

mediante el Acta Única Europea que la política de cohesión económica y social, con su correspondiente base jurídica, se instituye oficialmente como política comunitaria.

En 1992 el Tratado de Maastricht de la Unión Europea (TUE)²²² paralelamente al establecimiento de una serie de títulos competenciales estrechamente relacionados con el desarrollo territorial, inscribe la “cohesión económica y social” y la solidaridad, entre los “objetivos” comunitarios (artículo 2)²²³. En 1997, durante la revisión del TUE por el Tratado de Ámsterdam se menciona la noción de “cohesión territorial”²²⁴, en referencia a los servicios de interés económico general (SIEG)²²⁵. Sin embargo, al aumentar el peso de la cohesión económica y social, el Tratado de Lisboa (2009) introduce la nueva y tercera dimensión de la cohesión territorial que establece “nuevos temas de debate y realza la importancia de otros que ya existían. (...) La cohesión territorial pone de manifiesto la necesidad de un enfoque integrado para abordar los problemas a una escala geográfica adecuada que puede requerir la cooperación de las autoridades locales, regionales e incluso nacionales” (CE 2008b, p. 12).

De hecho, la revisión del Tratado constitucional y el Tratado de Lisboa consagraron la triple ambición de la “cohesión económica, social y territorial” entre los objetivos de la Unión Europea²²⁶. Citando textualmente, “el objetivo de cohesión territorial va orientado ante todo a lograr que las personas puedan aprovechar al máximo las características inherentes de las zonas en que viven. Ningún ciudadano europeo debe estar en desventaja en lo que respecta al acceso a los servicios públicos, la vivienda o las oportunidades de empleo simplemente por vivir en una región y no en otra. La cohesión territorial apunta a un desarrollo sostenible y más equilibrado”²²⁷.

Bajo este supuesto queda claro que en el amplio marco de las estrategias de integración y, concretamente, mediante las políticas regionales, la cohesión económica, social y territorial (al ser expresión de la solidaridad entre los Estados miembros de la UE y entre sus regiones) se convierte en eje portante de la integración. Esta en concreto se aplica a través de la Política Regional y mediante las iniciativas financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión²²⁸.

²²² TUE, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

²²³ En efecto, un título completo del Tratado consolidado está consagrado a la “cohesión económica y social” (Título XIV y el protocolo sobre la cohesión económica y social).

²²⁴ Ya desde 2006, la importancia de la cohesión territorial quedó de manifiesto en las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Cohesión adoptadas por el Consejo, en las que se afirmaba que “la promoción de la cohesión territorial debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo” (CE 2008b, p.4).

²²⁵ Un nuevo artículo (el 7D, que se ha vuelto artículo 16) consagra el lugar que ocupan los servicios de interés económico general entre los valores comunes de la Unión, así como el “papel que juegan en la cohesión social y territorial de la Unión”.

²²⁶ Véanse los artículos 2 y 3, el Título XVIII del TFUE y el protocolo n. 28.

²²⁷ (Fuente: Inforegio, www.ec.europa.eu).

²²⁸ Además de los fondos estructurales, perseguir los objetivos de cohesión presupone empujar “una mayor cooperación transregional y transnacional y plantea cuestiones en materia de gobernanza (...). Mejorar la cohesión

Desde el punto de vista de los instrumentos de ordenamiento territorial relacionados con el tema cabe mencionar que, “la cohesión territorial se lleva debatiendo en la UE en el marco de un diálogo intergubernamental desde mediados de los años noventa, principalmente entre los ministros responsables de ordenación del territorio. Este debate dio lugar en 1999 a la adopción de la Estrategia Territorial Europea (ETE), la cual, a su vez, dio lugar a una serie de iniciativas importantes, como la primera generación de programas de cooperación transfronteriza con arreglo a INTERREG y la creación del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ORATE, en inglés ESPON)” (CE 2008b, p. 11)²²⁹.

Con la adopción de la Agenda Territorial (Leipzig, 2007)²³⁰, los ministros comunitarios responsables de ordenación y desarrollo del territorio destacaron la necesidad de continuar con el crecimiento económico sostenible, la creación de puestos de trabajo y el desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la UE a la vez que se aseguraron “mejores condiciones y calidad de vida con las mismas oportunidades con independencia de donde vive la gente” (Ibídem).

De acuerdo con las conclusiones de dichos procesos y reuniones, la Comisión Europea en 2008 elaboró un informe sobre la cohesión territorial, el “Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”²³¹. Dicho documento dio inicio a un nuevo debate con objeto de profundizar en la comprensión del concepto de “cohesión territorial” y de sus implicaciones en términos políticos y de cooperación.

Por lo que se refiere a América Latina, la cohesión social es un tema relativamente novedoso, con un debate todavía limitado a círculos académicos, técnicos políticos prelativamente reducidos (CEPAL 2007 y Sanahuja 2009).

Sin embargo, la evolución del concepto, desde lo económico hacia lo social y gradualmente hacia lo territorial, ha asumido una reciente importancia en la región, también gracias a la influencia de

territorial implica mejorar la coordinación entre políticas sectoriales y territoriales y mejorar la coherencia entre las intervenciones territoriales” (CE 2008b, p. 13). Relativamente al uso de los Fondos Estructurales, como se profundizará enseguida, cada tres años, la Comisión Europea presenta un informe sobre los avances hacia la cohesión económica y social y el papel desempeñado en ello por las políticas de la UE.

²²⁹ Como se ha tratado en el Capítulo 3, INTERREG es la iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en favor de la cooperación entre regiones de la Unión Europea, Espon es un programa de cooperación desarrollado en el seno de las iniciativas comunitarias INTERREG que se desarrolla a través de proyectos de investigación transnacionales.

²³⁰ La Agenda ha profundizado gradualmente en el concepto de cohesión territorial entendida como: “un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes y partes implicadas (*stakeholders*) en el desarrollo territorial, a los niveles político, administrativo y técnico (...). La cohesión territorial se puede alcanzar solamente con un diálogo intenso y continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial. Este proceso de cooperación es lo que llamamos gobernanza territorial (...)” (Puntos 4 y 5, Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas, Leipzig 2007). Además, la Agenda ha dado un nuevo impulso al debate al definir seis prioridades territoriales (que van de las agrupaciones regionales de innovación a las estructuras ecológicas y los recursos culturales, del desarrollo policéntrico a las nuevas formas de asociación y de gobernanza territorial) y las acciones necesarias para su materialización (CE, 2008b).

²³¹ Documento descargable en la página web: www.europa.eu.

la experiencia europea y a la misma incorporación de los asuntos originalmente planteados en la UE. Para muchos latinoamericanos la experiencia europea representa una fuente de inspiración y de ideas para promover sociedades más justas y equitativas (Sanahuja, 2007).

En particular, en América Latina existen diferentes actores que se están encargando de analizar y promover el tema. Mucho se ha escrito sobre las experiencias de colaboración existentes ya desde la década de los ochenta entre la Unión Europea y América Latina en tema de cohesión económica y social. En este sentido, un ejemplo virtuoso es representado por el intenso trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que desde hace años se ha constituido portavoz en el diálogo especializado entre los gobiernos europeos como latinoamericanos para tratar de promover consensos birregionales en esta materia²³². Además, cabe mencionar que la misma Unión Europea apoya activamente - a través de programas como URBAL²³³ - los procesos y las políticas que contribuyen a la cohesión social y territorial en ciudades y territorios de América Latina.

Este concepto se ha incorporado gradualmente en las agendas políticas de muchos Estados de Latino América, y también en las diferentes agendas regionales de integración, no solamente por la influencia europea, “sino por su validez para aprehender una realidad económica y social caracterizada, precisamente, por importantes carencias de cohesión social” (Sanahuja 2009, p. 80).

Desde el punto de vista de los Estados, con particular referencia a lo visto durante el análisis de la legislación e institucionalidad de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (Cap. 4), queda claro, que algunos de estos países han introducido el concepto de cohesión en su propia normativa. Honduras representa seguramente el caso ejemplar porque la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial entrada en vigencia en 2003 se apega a la concepción holística del ordenamiento territorial y de hecho considera elementos de cohesión social y económica del territorio como el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la identidad territorial, etc. (conceptos contenidos en la Carta Europea de O.T.).

También existen en la región instancias que mencionan la cohesión económica, social y territorial como parte de su propia misión, como es el caso de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, la cual tiene el propósito de “conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas

²³² En los años ochenta, en el marco del “diálogo de San José” entre la CEE y Centroamérica, se forjó un amplio consenso sobre la relación entre paz, democracia, desarrollo y lucha contra la pobreza. En el diálogo UE-Grupo de Río también se ha insistido en la relación entre pobreza, desigualdad y consolidación democrática, etc. (Sanahuja 2009, p. 82).

²³³ Entre otros, el objetivo de este programa es contribuir a aumentar el nivel de cohesión social y territorial en las estructuras locales y regionales en América Latina. Más concretamente, consolidar o promover, sobre la base de alianzas estratégicas, el intercambio de experiencias, procesos y políticas de cohesión social que pueden ser modelos de referencias y/o pueden estimular el debate para indicar posibles soluciones a los gobiernos sub-nacionales en la región.

macroeconómicas y de desarrollo sostenible para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional de la nación”.

Pasando desde el nivel nacional al regional latinoamericano, la CEPAL se ha preocupado de elaborar un modelo de análisis para la “cohesión social”²³⁴ que sea útil para la región, ofreciendo una amplia lectura de los diferentes enfoques utilizados en Latinoamérica y de sus relativas limitaciones conceptuales. De esta forma, la CEPAL se ha encargado de presentar los lineamientos generales para el estudio y la aplicación del concepto de cohesión, elaborando un marco conceptual para comprender y medir la cohesión social y seguir contribuyendo a la instalación de las agendas nacionales de los países.

La CEPAL en 2007 enuncia que “las relaciones existentes entre los mecanismos de inclusión y exclusión y las percepciones de los ciudadanos con respecto a la operación de dichos mecanismos”, y también desarrolló un “marco de referencia” y un “sistema de indicadores para la medición de la cohesión social” en los diferentes países de la región, (CEPAL 2010, p. 13)²³⁵.

En el marco del SICA se elaboró la “Agenda Estratégica Social”²³⁶ (AES-SICA) que representa “una hoja de ruta que pretende guiar el proceso de integración social del istmo”. La Agenda define tres ejes estratégicos y les otorga carácter programático: el primero, tendiente a fortalecer la institucionalidad encargada de coordinar y articular las políticas sociales a nivel nacional y regional; el segundo, que busca promover una región que brinde a toda su población servicios sociales básicos de calidad (políticas universales) y el tercer eje programático, cuyo fin es fortalecer política, técnica y financieramente las iniciativas públicas de protección social para las poblaciones que viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Desde 2008 el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS), la Secretaría de la Integración Social (SISCA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Agenda Española para la Cooperación al Desarrollo (AECID), están desarrollando en el marco de la (AES-SICA), la activación del “Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica” para la captación de recursos y para que Centroamérica cuente con un instrumento técnico financiero para impulsar los programas establecidos por la misma AES-SICA. Finalmente, se está también trabajando en el desarrollo del Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social

²³⁴ “Si el concepto está “calando” en el discurso político se debe, en gran medida, a que ha sido introducido en el diálogo político birregional, especialmente a instancias de la UE, aunque cabe interpretar que si está siendo asumido no es sólo, ni principalmente, por la influencia de la UE, sino por su validez para aprehender una realidad económica y social caracterizada, precisamente, por importantes carencias de cohesión social” (Sanahuja 2009, p. 80).

²³⁵ La concepción de cohesión social utilizada por la CEPAL expande las fronteras de las brechas económicas y sociales hacia los ámbitos del sentido de pertenencia y la solidez de las instituciones, lo cual hace parte de una visión más integral del desarrollo. A su vez, el enfoque elaborado por la CEPAL para la medición de la cohesión social tiene como principal propósito, y desafío hacer de esta perspectiva una herramienta aplicable en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas que se implementan en los países de la región (CEPAL 2010, p.13).

²³⁶ Aprobada a nivel presidencial durante la XXXIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, en diciembre de 2008 (Fuente: Revista de Subsistema Social, 20 de julio de 2010 - www.sica.int/sisca/publicaciones/folleto.html).

(OCADES) que apunta a incidir en el desarrollo integral de la región a través de la producción de estudios y mediante el lanzamiento de la “Revista de Subsistema Social”.

Otro significativo esfuerzo para conceptualizar la cohesión económica y sus efectos sobre el proceso de integración en curso es representado por los estudios que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) está realizando en el marco del proceso para establecer una unión aduanera.

En efecto, como han afirmado los estudiosos del tema, en muchas ocasiones el término “cohesión” aparece “estrechamente ligado con los procesos de integración, y en una lectura latinoamericana de la experiencia europea, se reclama en nombre de la cohesión social algún mecanismo financiero para atenuar las asimetrías intrarregionales y redistribuir recursos en el seno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLCAN), el Mercosur o la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En todos estos grupos hay actores que abogan por ese tipo de mecanismos – aunque sólo sea a través de estudios o de propuestas técnicas –, y en el caso del Mercosur se ha ido mucho más allá con el establecimiento en 2005 del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), cuyo diseño se asemeja al del Fondo de Cohesión de la UE” (Sanahuja 2009, p. 80).

Igualmente, desde el punto de vista de los instrumentos relacionados con el ordenamiento territorial, cabe mencionar que el concepto de cohesión ha sido gradualmente incorporado tanto en las políticas que se están desarrollando en la región, como en las estrategias: por ejemplo, el concepto de cohesión ha sido recientemente incorporado en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT - elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano), que apunta a fortalecer las capacidades creativas e innovadoras de la población rural, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en los territorios de la región, de manera que se establezcan mecanismos incluyentes de acceso al desarrollo, que conduzcan a la “cohesión social y territorial”.

El concepto de cohesión ha sido también integrado en la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR) de 2010, instrumento que se ocupa de la gestión del riesgo de desastres, realizado por el Centro de Coordinación Para la Prevención de los Desastres en América Central (CEPRENAC)²³⁷.

Finalmente, se puede considerar que en el marco de los países SICA, aún hace falta un planteamiento integrado para lograr una real cohesión económica, social y territorial. La misma Unión Europea está todavía trabajando para afinar sus instrumentos. Esto implica una mayor coordinación entre las políticas sectoriales en cada nivel, desde lo local hacia lo comunitario (UE) / regional (SICA), una cooperación más estrecha y una mayor interconexión entre niveles. Al mismo tiempo, muchos problemas que obstaculizan la consecución de una real cohesión y del

²³⁷ Dicha política está orientada al desarrollo de procesos de coordinación y promoción inter institucional que contribuyan a la intensificación y aumento en la calidad y el impacto de las estrategias nacionales de gestión integral del riesgo, y estableciendo orientaciones y compromisos desde un enfoque integral (multisectorial y territorial) para entrelazar la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión social, la cohesión social y la gestión ambiental.

desarrollo equilibrado, evidentemente no conocen las fronteras nacionales, por esta razón el SICA representa la plataforma adecuada para establecer un marco operativo supranacional y compartido para abordar el tema.

6.2 Temas centrales para una comparación en materia de Ordenamiento Territorial

El análisis situacional de la institucionalidad, de la legislación, de los mecanismos de gobernanza multinivel y de los instrumentos existentes en materia de ordenamiento territorial en los países del Sistema de la Integración Centroamericana y en la Unión Europea, ha permitido realizar un diagnóstico de la situación actual en el tema.

El objetivo de la presente sección del trabajo, es comparar los modelos de ordenamiento territorial centroamericano y de la Unión Europea. Cabe hacer una premisa: ya existe una exhaustiva literatura que ya se ha ocupado de analizar, según una perspectiva comparada, los dos modelos institucionales.

Entre los estudios más recientes se puede mencionar el trabajo de Mejía Herrera de 2008, “La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”, texto que orienta el estudio de los procesos de integración dando prioridad al ámbito jurídico, ofreciendo por un lado, una actualizada y sencilla descripción de los grandes principios constitucionales del derecho europeo y, por otro lado, un análisis profundo de las fortalezas y debilidades del Sistema de Integración Centroamericana comparándolo con el sistema europeo.

Recientemente, en 2010, ha sido además publicado por Caldentey del Pozo y Romero un segundo análisis comparativo sobre los modelos de integración regional: “El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”. Este constituye una notable contribución para comprender la integración centroamericana y sus sistemas institucionales de decisión, ejecución y estructuras jurídicas estratégicas. El aporte principal de esta obra es su perspectiva de análisis comparado de la integración regional que coteja los desarrollos alcanzados en Europa y Centroamérica.

Los mencionados estudios efectúan un articulado análisis de los dos modelos bajo una específica perspectiva institucional. Así, el texto de Caldentey del Pozo y Romero presenta en su primera parte, el sistema institucional de la Unión Europea, el sistema de financiación (presupuestos, perspectivas financieras 2007-2013, etc.), los procesos históricos de diseño de la política regional y de cohesión, la política agraria, la monetaria, etc., sigue con una segunda parte que analiza el proceso de integración centroamericana (dinámicas, intereses y actores), la estructura del SICA (sus organismos, instrumentos de gestión, etc.) y concluye con una última sección que propone una posible aplicación a Centroamérica de las claves de la Unión Europea para el desarrollo de una agenda regional.

Ambos estudios aportan contribuciones notables para comprender los modelos de integración centroamericano y europeo que no se pretenden repetir en la presente sección de análisis comparativo. Por esta razón, y considerando que el presente informe tiene el objetivo de conocer la experiencia europea con especial referencia al “ordenamiento y desarrollo territorial”, a fin de retomar los aspectos positivos de los diferentes procesos y modelos, se considera relevante desarrollar este capítulo de análisis comparativo sólo sobre algunos aspectos de específico interés para el tema.

En la primera sección se analizan los avances normativos conseguidos en materia de ordenamiento territorial y los relativos instrumentos utilizados. Mediante la comparación SICA-UE, se ha constatado que - aunque los países SICA se caracterizan por sus diversas y varias formas de relacionarse con el territorio y por el carácter incipiente de la legislación nacional y de los instrumentos vinculantes en materia de O.T. - existe a escala regional (SICA) la voluntad política de “promover la construcción de una visión común que alinee el ordenamiento territorial en función de una visión de desarrollo mediante la homogeneización de un marco conceptual, como estrategia para el desarrollo territorial” (Agenda de Ordenamiento Territorial del 2010-2015, SISCA 2010a, p. 25) que apoya la transición de una Agenda Centroamericana de O.T. a una “Carta de Ordenamiento Territorial”. En este sentido, la experiencia ya madurada por la Unión Europea en materia resulta significativamente relevante.

El segundo apartado del análisis comparativo está dedicado a los mecanismos de coordinación entre diferentes niveles territoriales, es decir a la gobernanza multinivel del ordenamiento territorial. En esta sección se dedica especial énfasis al papel desarrollado por los municipios en la materia. Por un lado, se consideran las numerosas criticidades que aún afectan a los países SICA mientras que, por otro lado, se subraya cómo la experiencia europea revela que los actores locales pueden convertirse, a través de su participación en el gobierno del territorio, en los protagonistas de la gobernanza multinivel, compensando de esta forma algunas deficiencias de las políticas de Estado, especialmente en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.

En la tercera sección del análisis, dedicada a instrumentos, fondos y actores del ordenamiento territorial, se hace una comparación entre las actividades desarrolladas por las instancias regionales SICA y las de la UE que tienen relación con el ordenamiento territorial y, tomando en consideración la experiencia europea, se hace hincapié sobre la oportunidad de crear en el espacio SICA estrategias y políticas regionales de promoción territorial y mecanismos de financiación articulados territorialmente (ya existentes en la UE y en teoría contempladas en la “Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2015), para apoyar la inversión pública y financiar programas y proyectos nacionales y locales de ordenamiento territorial, y desarrollar instrumentos que favorezcan la cooperación territorial y las asociaciones de municipios que impulsan el desarrollo regional y local mediante la gestión mancomunada de proyectos de ordenamiento territorial.

Finalmente, en la última sección se considera la importancia estratégica de los Sistemas de Información Territorial y se subraya que, tanto reformar los mecanismos de coordinación entre diferentes niveles territoriales y la gobernanza multinivel del ordenamiento territorial en la región

centroamericana, como idear estrategias, políticas y mecanismos de financiación regional, exige cubrir la falta actual de información sobre las dinámicas de desarrollo en las diversas escalas geográficas de la región. En este sentido se hace un recorrido de las iniciativas existentes tanto en Centroamérica como en la Unión Europea, a fin de evidenciar eventuales posibilidades de avanzar en el tema.

6.2.1 Avances normativos en materia de Ordenamiento Territorial

Al realizar un análisis de los marcos institucionales, normativas e instrumentos utilizados para la implementación de la legislación de O.T., se encuentran diferentes y múltiples percepciones y definiciones, tanto en los varios marcos legales nacionales europeos²³⁸, como en aquellos de cada uno de los países de Latinoamérica, y en forma particular de la región Centroamericana.

En relación a la Unión Europea la ordenación del territorio al no ser de competencia comunitaria sino que pertenece a la esfera de autonomía propia de cada país. Consecuentemente el panorama europeo es fuertemente heterogéneo, tanto desde el punto de vista político, administrativo y normativo, como desde el punto de vista de la concreta gestión de la planificación y ordenación del territorio.

Tab. 13 - Marcos legales en materia de ordenamiento territorial en algunos países europeos

	1962 Spatial Planning Act (All) 1991 Ordonnantie houdende Organisatie van de Planning en de Stedebouw/Ordonnance Organique de la Planification et de l'Urbanisme
BELGICA	1962 Wet Houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en Stedebouw (1962 Spatial Planning Act). Emendado varias veces, a la fecha en revisión. 1984 Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (última edición 1994)
DINAMARCA	1992 Planning Act
ALEMANIA	1986 Baugesetzbuch (BauGB) (Federal Building Code) Revisado en 1990 por el Reunification Treaty y en 1993 por el BauGB Massnahmen Gesetz (Supplement to Code)
GRECIA	1983 L. 1337 Act on Extension of Town Plans and Urban Development Law 1985 L. 1577 General Building Regulation (legislación extremadamente compleja que atribuye diferentes competencias y regulaciones)
ESPAÑA	1992 Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y la Ordenación Urbana Numerosas disposiciones emanadas por las CC.AA.

²³⁸ Para una completa consulta de la normativa de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de ordenamiento territorial véase CE (1997), The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies.

FRANCIA	1995 Loi d'Orientation sur le Developpement et l'Aménagement du Territoire y Code de l'Urbanisme
IRLANDA	1963 Local Government (Planning and Development) Act. Sucesivamente emendado por el Planning Acts de 1994 y el Local Government (Planning and Development) Regulations
ITALIA	1942 Ley n. 1150, 1967 Ley n. 765, 1977 Ley n. 10 y Leyes regionales
LUXEMBURGO	1937 Loi sur l'Aménagement des villes et agglomerations 1974 Act on Aménagement Général du Territorie 1982 Act on Environment 1993 Act on Nature Parks
AUSTRIA	1965 Wet op de Ruimtelijke Ordening (Spatial Planning Act) emendado en 1985 y 1994
PORTUGAL	Lander spatial planning acts (mayormente emendados en 1992-1994) Numerosas y diferentes legislaciones frecuentemente emendadas. La principal es la Lei dos Solas (Decreto Ley n. 794/76). Un nuevo marco legal es en discusión
FINLANDIA	1958 Rakennuslaki (Building Act) revisado en 1989, 1990, 1992, 1994 y 1996
SUEZIA	1987 Plan-och Byggnadslagen (The Planning and Building Act)
REINO UNIDO	1990 Town and Country Planning Act (1972 Act in Scotland) revisado en 1991 por el Planning and Compensation Act

Fuente: CE (1997), The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, p. 42.

Como muestran las tablas 13 y 14, cada país europeo tiene su propio marco normativo, y como ha sido analizado precedentemente, muchos de ellos nunca mencionan el propio concepto de “Ordenamiento del Territorio o Territorial”, sino que se refieren a las nociones de “Aménagement du Territoire” (Francia), “Regional, Town and/or Country Planning” (Inglaterra), “Organizzazione e Pianificazione del Territorio” (Italia), etc.

En los países europeos la ordenación del territorio es una política pública cuyos principales protagonistas suelen ser las instancias regionales. Sin embargo, considerando el mosaico de las diferencias entre modelos jurídicos, institucionales y administrativos de los Estados europeos, y también en relación a los diferentes niveles de desarrollo de los procesos de descentralización política y administrativa, existen enfoques estratégicos desiguales para la ordenación del territorio (tabla siguiente) y consiguientemente, diferentes “sistemas jerárquicos de la planificación territorial” (como ha sido expuesto en la Tab. 8, Capítulo 3).

Tab. 14 - Enfoque estratégico del ordenamiento y planificación del territorio

NIVEL RESPONSABLE		
Nacional	Sub-nacional	Local
Grecia Luxemburgo	Alemania Austria Bélgica España Francia Irlanda Italia Portugal	Dinamarca Finlandia Países Bajos Reino Unido* Suecia

*Las políticas de planificación definitivas deben ser aprobados por el Gobierno Central

Fuente: elaboración de la autora

Todas estas diferencias se reflejan también en las normativas nacionales. El cuadro que sigue pretende ofrecer sólo algunos ejemplos de la multitud de posibles referencias que es posible encontrar en los textos normativos de los países europeos.

Cuadro 15: La ordenación del territorio en la normativa de algunos países europeos

“L’aménagement du territoire” representa la búsqueda en el ámbito geográfico de Francia de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.	Francia Plan national d’aménagement du territoire, 1950 (Claude Petit).
La “pianificazione del territorio” regula los procesos de transformación física y el uso de la tierra con el fin de: (i) proteger la identidad histórica y cultural del territorio nacional, (ii) tutelar el paisaje y la estructuración de sus componentes también en relación con su función social, (iii) promover la protección y mejoramiento de los recursos disponibles.	Italia Ley n. 10/1977
La ordenación del territorio tiene por objetivo la actividad consistente en la delimitación de los diferentes usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.	España STC 77 de 1984
El término “pianificazione del territorio” resume la “serie de actividades para planificar y coordinar la organización y gestión del territorio (tanto de tierras públicas como privadas), que representa un factor común de la producción de bienes materiales e inmateriales, inmediatos y futuros”.	Italia Ley n. 431/1985

<p>La ordenación del territorio es una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración social</p>	<p>España (Comunidad de Madrid) Ley 9/1995 (art. 13.1)</p>
<p>“L’aménagement du territoire” es una política de “desarrollo sostenible del territorio“, basada en una serie de opciones estratégicas, incluyendo el “desarrollo local”, cuya organización se especifica en Párrafo 2: “el desarrollo local” se organiza en las áreas de empleo y se basa en la complementariedad y en la solidaridad de la población rural y urbana. Este favorece la cohesión de elementos geográficos, históricos, culturales, económicos y sociales del potencial de la región sobre la base de una sólida cooperación entre los locales, basada en la iniciativa y en la participación de los actores locales”.</p>	<p>Francia Ley de 25 de junio de 1999 (Sección 2)</p>
<p>“Territorial Planning” es la capacidad de controlar conscientemente el futuro a través de acciones en curso - por la elaboración de planes y su ejecución-. Como tal, implica el diseño de un futuro deseado y la selección de formas efectivas de hacerlo realidad. Como la práctica de la ordenación del territorio moderno, se refiere a la creación de geografías del futuro a través de la consciente y deliberada configuración de los paisajes en los que la gente va a trabajar, vivir y jugar. (...) La planificación debe adaptarse de manera coordinada y constructiva a los cambios de la sociedad a fin de evitar contradicciones políticas y solapamientos inútiles. Las sociedades modernas deben hacer esto mediante el establecimiento de procedimientos formales para la ordenación del territorio y su incorporación en las actividades del gobierno.</p>	<p>Países Bajos Planning and Development Act of 2000</p>
<p>Las estrategias de “regional planning” deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - establecer un visión 'espacial' estratégica específica para los diferentes niveles territoriales (por ejemplo, mediante la identificación de las zonas de desarrollo o regeneración); - contribuir a la consecución del desarrollo sostenible; - establecer a nivel regional y local políticas específicas, que no deben substituirse a las estrategias nacionales, sino integrarse a ellas; - abordar los problemas regionales o subregionales que pueden cruzar los límites regionales, departamentales, etc. (en una visión estratégica de cooperación territorial); (...) - establecer prioridades para la protección del medio ambiente; - elaborar una estrategia de transporte regional bajo el más amplio marco estratégico de las prioridades nacionales; (...). 	<p>Inglaterra Regional Spatial Strategies 2004</p>
<p>“Territorial Planning” sintetiza los intereses de la sociedad con respecto al uso del suelo y contribuye a la protección de la naturaleza y del medio ambiente nacional (...); se refiere al desarrollo sostenible de la sociedad, a sus condiciones de vida, y a</p>	<p>Dinamarca Planning Act de 1992</p>

<p>la conservación de la fauna y de la vegetación. La ordenación del territorio está especialmente destinada a garantizar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - todo el país, los condados y los municipios se desarrollen adecuadamente, con base en lo planificado a nivel general y a las consideraciones/posibilidades económicas; - edificios valiosos, asentamientos humanos, entornos urbanos y paisajes sean creados y/o conservados; - las costas sigan representando un recurso natural importante y paisaje nacional; - se limite la contaminación de: aire, agua, suelo y la contaminación acústica; - tanto como sea posible, se empuje a la participación pública en el proceso de planificación. 	
<p>“Territorial Planning” apunta (en particular) a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. proteger los fundamentos naturales de la vida, tales como suelo, aire, agua, bosque y el paisaje; b. establecer y mantener óptimas soluciones para los asentamientos humanos y preservar los patrimonios locales territoriales para el desarrollo de las actividades económicas; c. promover la cohesión social, económica y cultural en las diversas partes del territorio nacional y promover la descentralización en el país y la búsqueda de soluciones económicas adecuadas; d. garantizar la base de suministros suficientes en el país; e. garantizar la defensa nacional. 	<p style="text-align: center;">Suiza Ley Federal de Planificación Territorial de 1979 (revisada en 2008).</p>

Fuente: elaboración de la autora

Aunque los países europeos manejan sus políticas e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial dentro de unos contextos institucionales y normativos un tanto diferenciados, a nivel “externo” (supranacional, europeo) la situación cambia radicalmente.

En efecto, en el marco de la Unión Europea, el ordenamiento territorial ya es guiado por la “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) en 1983. En ésta el ordenamiento territorial se define como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio”.

Los objetivos y caracteres de la ordenación del territorio, descritos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, son recogidos como “principios/ejes” por la Unión Europea y, entre tanto, sus Estados individualmente la impulsan en sus propias normativas nacionales. En efecto, mediante la suscripción de dicha Carta, los países europeos concordaron en la adopción de normas comunes para implementar políticas de ordenamiento territorial, tanto a escala

supranacional como nacional y local, y convinieron sobre una serie de principios conjuntos tendentes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar así una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida.

Desde entonces, una serie de textos de referencia han sido elaborados para guiar las políticas territoriales implementadas a todos los niveles de la gobernanza europea, desde la “Estrategia Territorial Europea” de 1999 que se ocupa en su parte B de las “tendencias, perspectivas y retos” del territorio de la UE, hacia el Esquema del Desarrollo Comunitario (SDEC) aprobado en Leipzig en 1994, y otros documentos analizados en el curso del Capítulo 3 como son: Europa 2000: Visiones del Desarrollo del Territorio de la Comunidad; Europa 2000+: Cooperación para el Desarrollo Territorial de Europa, y más recientemente la Agenda Territorial de la Unión Europea, orientada “hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”, acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, en 2007.

Es innegable que durante el curso del proceso de integración europea, la importancia del “territorio” como “recurso limitado y estratégico” ha provocado reticencias en los Estados miembros, razón por la cual la Unión Europea carece de competencias oficiales en materia de ordenación del territorio. Sin embargo, a fecha de hoy, la Agenda Territorial de la Unión Europea – la cual supone la Perspectiva Europea de Desarrollo Territorial - ha sido concretamente adoptada como “guía” para la organización racional del territorio por parte de las administraciones regionales y locales, especialmente para las políticas territoriales que operan con un enfoque horizontal-plurisectorial, con el fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio. Asimismo, la Estrategia Territorial Europea constituye un documento de referencia para el fomento de la colaboración e integración de actuaciones, con pleno respeto al principio de subsidiariedad que dispone que las decisiones de la UE deben tomarse lo más cerca posible del ciudadano.

Por lo que se refiere a los países que componen el Sistema de la Integración Centroamericana, se podría afirmar que la situación es similar a aquella europea desde el punto de vista de la multitud de lecturas e interpretaciones normativas acerca del ordenamiento territorial. Sin embargo, como afirman diferentes autores (Melgar, Maier y Lechuga, 2009), y como se muestra en el Cuadro 16, el panorama en la región se caracteriza por su extrema complejidad legal y técnica. Los diferentes entendimientos teóricos y prácticos del ordenamiento territorial en los países del SICA, han influido de diversas formas en la creación de marcos legales (tanto a nivel nacional como a escala local). Y como menciona el autor citado, lamentablemente, la concepción mal trasladada, mal entendida o simplemente mal aplicada del ordenamiento territorial, en algunos casos se ha referido sólo al medio biofísico, su estructura, su uso y su normativa, siendo claro y evidente que la concepción trasciende estos elementos.

Cuadro 16: Algunas utilizations de la noci3n de Ordenamiento Territorial en la normativa de los pa3ses SICA

<p>Es la orientaci3n estrat3gica de la acci3n institucional que tiene como finalidad el logro de una relaci3n arm3nica entre la sociedad y el territorio: equilibrada y sostenible, segura, favorecedora de la calidad de vida de la poblaci3n, de la utilizaci3n de las potencialidades productivas del sistema socio-territorial, y de su integraci3n en el contexto regional y mundial.</p>	<p>El Salvador Plan de Ordenamiento Territorial de 2001</p>
<p>Proceso de planificaci3n dirigido a evaluar y orientar el uso de la tierra en el territorio, de acuerdo con sus caracter3sticas, potenciales, limitantes y problem3tica, tomando en cuenta los recursos naturales y ambientales, las actividades econ3micas y sociales y la distribuci3n de la poblaci3n en el marco de una pol3tica de conservaci3n y uso sostenible de los sistemas ecol3gicos.</p>	<p>Nicaragua Normas, Pautas y Criterios para el OT (Decreto n.78 de 2002)</p>
<p>El Ordenamiento y Desarrollo Territorial consiste en un proceso normativo y de gesti3n del Estado que incide sobre las actuaciones p3blicas y privadas en materia de uso y ocupaci3n integral del territorio tomando en cuenta las necesidades e intereses de la poblaci3n, las potencialidades del territorio y la armon3a con el medio ambiente para lograr un cambio socio-econ3mico de forma progresiva que permite en forma sostenible el desarrollo humano.</p>	<p>Nicaragua Propuesta de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de 2008 – 2009</p>
<p>El Ordenamiento Territorial (Articulo 2) es: (i) Es el proceso pol3tico-administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos; (ii) Un modelo de gesti3n sistematizado y centrado en la visi3n estrat3gica del pa3s; (iii) Un instrumento administrativo para gestionar estrat3gicamente la relaci3n arm3nica y eficiente de los recursos humanos, naturales, f3sico - estructurales; (iv) Un instrumento de gesti3n socio – pol3tica para propiciar condiciones de gobernabilidad que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular sus intereses.</p>	<p>Honduras Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto n.180 de 2003)</p>
<p>Esquema que fija las condiciones b3sicas de desarrollo en t3rminos de definir el territorio en suelo urbano y rural, la viabilidad, servicios p3blicos y las normas urban3sticas para obras de parcelamiento, urbanizaci3n y edificaci3n.</p>	<p>Panam3 Ley Ordenamiento Territorial Panam3 de 2006</p>

<p>A los efectos de la presente Ley se entiende por ordenamiento territorial la función pública que ejerce el Estado, por sí, por convenio o en forma mancomunada, para gestionar la planificación, ordenamiento y regulaciones sobre la ocupación y uso del territorio, de acuerdo a criterios de respeto y preservación del medio ambiente, de gobernabilidad, de desarrollo económico y de mejoramiento de la calidad de vida de la población, que se implementa mediante un sistema integrado de normas, directrices y acciones de planificación y actuación en las que las administraciones públicas, la iniciativa privada y los sectores sociales concurren.</p>	<p style="text-align: center;">Guatemala</p> <p style="text-align: center;">Propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial (presentada al Congreso de la República en el mes de Agosto del año 2009)</p>
<p>Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social.</p>	<p style="text-align: center;">Costa Rica</p> <p style="text-align: center;">Ministerio de Planificación Nacional, 1998</p>
<p>Organización y administración racional de "la ocupación y uso del territorio, así como sus recursos naturales, para prevenir y mitigar los efectos ambientales o socio-territoriales que acarrean las actividades socioeconómicas, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la permanencia de la base de sustentación ecológica.</p>	<p style="text-align: center;">República Dominicana</p> <p style="text-align: center;">Gobierno de la República, 2000</p>

Fuente: Cabeza 2002 y Melgar, Maier y Lechuga 2009.

Durante el desarrollo del estudio ha sido posible identificar las principales características de los procesos de ordenamiento territorial en los ocho países analizados, examinando en particular sus marcos legales e institucionales y los instrumentos vigentes en cada país. De dicho análisis han surgido unas conclusiones que de alguna manera resumen el estado del avance de los procesos de OT en la región. En particular, por lo que se refiere a los avances normativos en materia de O.T. cabe hacer hincapié sobre dos grandes asuntos.

En primer lugar, falta un marco conceptual uniforme: los países SICA se caracterizan por sus diversas y varias formas de relacionarse con el territorio y por múltiples enfoques normativos, estratégicos y metodológicos para abordar el tema. "Cada país ha desarrollado sus experiencias, sus instituciones y sus cuerpos jurídicos, en respuesta a un concepto y a una situación muy particular, difícilmente comparable. Este es un hallazgo importante en tanto dibuja un escenario regional que desde sus orígenes se plantea muy heterogéneo y complejo" (SISCA 2010a, p. 7). Dicha heterogeneidad plantea sin duda un primer e importante reto para un abordaje del O.T a escala regional.

En segundo lugar, existe una fragilidad institucional y de los marcos legales: la región presenta dos casos más avanzados en términos de consolidación legal del tema, que son Honduras y

Panamá. Los otros países, (como evidencia también la Tab. 15) aún se encuentran en la fase de elaboración y debate de sus propios marcos competenciales y normativos, y/o de una específica Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

Tab. 15 - Legislación e instrumentos de planificación existentes en los países de la región

Legislación e Instrumentos de Planificación / País de la región	Gua tem ala	El Sal vad or	Hon dur as	Nic arag ua	Cos ta Ric a	Beli ce	Pan amá	Repúbl ica Domini cana
Política Nacional de Ordenamiento Territorial			X					
Ley General de Ordenamiento Territorial		X*	X				X	X
Normativas nacionales de Ordenamiento Territorial	X	X	X	X	X		X	X
Plan Nacional de Ordenamiento Territorial		X	X					
Plan Regional de Ordenamiento Territorial	X	X					X	
Plan Departamental de Ordenamiento Territorial	X		X					
Plan Mancomunado de Ordenamiento Territorial			X					
Plan Municipal de Ordenamiento Territorial	X	X	X	X	X		X	X
Plan Comunitario de Ordenamiento Territorial	X		X	X	X			X
Plan Urbano de Ordenamiento Territorial	X	X	X	X	X		X	X
Plan Parcial de Ordenamiento Territorial	X	X	X	X	X	X	X	X

*Aprobada en marzo de 2011

Fuente: “El Futuro del Ordenamiento Territorial como plataforma de la Planificación para el Desarrollo en los Países Centroamericanos y El Caribe, elaborado para la Escuela de Planificación Orgánica Evolutiva (EPOE) y la Dirección General de Ordenamiento Territorial por Melgar M. y Maier L. en Septiembre de 2009.

Sin duda, en el marco de los países SICA se cuenta con varios ejercicios de planificación, algunos de importancia relevante como por ejemplo: la planificación del Área Metropolitana de San Salvador, el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de San Miguel y los casos de ordenamiento y desarrollo del territorio de Panamá y República Dominicana. Sin embargo, el panorama de los avances en materia de concreta planificación a los diferentes niveles territoriales es heterogéneo y en concreto la mayoría de los Estados aún no han elaborado una específica Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

En síntesis (como ha sido expuesto a lo largo del trabajo y por el estudio de la SISCA 2010a, p. 8), todos los países analizados se enfrentan con una serie de dificultades comunes relativas a:

- (i) la falta de claridad en las funciones de las diversas instituciones que se responsabilizan del tema, en los ámbitos nacionales y locales; así como la ausencia de un liderazgo institucional claro;
- (ii) la falta de recursos humanos, financieros y técnicos que fortalezcan la capacidad de ejecución de las instituciones,
- (iii) la dispersión de aspectos legales sobre el tema, reflejada en la duplicidad de competencias, o la falta de claridad sobre roles de diferentes organismos públicos nacionales y locales y
- (iv) la ausencia de una ley marco de OT, en algunos países, agrava la situación, pero quienes ya cuentan con tal Ley, tienen severas dificultades para su implementación.

Sin duda, existe en la región la voluntad política de trabajar de manera conjunta en el ordenamiento territorial: así lo han expresado Jefes de estado y de Gobierno de los países SICA y los ministros vinculados a la materia en diferentes ocasiones (Ibídem). “Promover la construcción de una visión común, que alinee el ordenamiento territorial en función de una visión de desarrollo, mediante la homogenización de un marco conceptual, como estrategia para el desarrollo territorial”, representa el primero de los objetivos específicos quinquenales de la Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH 2010-2015. En este sentido la Agenda prevé la consolidación de la Unidad de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), como instancia que promueva la revisión y actualización de los marcos normativos nacionales sobre O.T.

En efecto, en la última década se abrieron espacios que impulsan a que el ordenamiento territorial se convierta en un instrumento de política pública y se han puesto en marcha diferentes iniciativas que ayudan a generar espacios (técnicos, políticos, comunitarios y a nivel regional) donde se discuten aspectos técnicos y políticos del ordenamiento territorial, entre otros, son: los Foros Centroamericanos de Ordenamiento Territorial (desde el año 2008)²³⁹, la Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (creada en 2010)²⁴⁰ y sobre todo el recién

²³⁹ Fuente: www.foro-odt.com/

²⁴⁰ Con la participación de representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay. La Red es constituida por los Ministerios, Secretarías y

creado Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA denominado CONPLAN. Éste último en particular, se constituye como un órgano técnico especializado, de asesoría, apoyo y elaboración de propuestas en materia de planificación para el desarrollo democrático e integral de la sociedad regional y el fortalecimiento de los procesos de integración regional y de sus instituciones y órganos.

Considerando la experiencia europea desarrollada por parte de la CEMAT, es posible afirmar que el CONPLAN – al ser oficialmente el espacio centroamericano de encuentro de ministros, secretarios, encargados y representantes de la planificación a nivel regional, – tiene sin duda la posibilidad de constituirse como la plataforma ideal para contribuir con el logro de una visión estratégica regional del ordenamiento y planificación del territorio, para sistematizar e intercambiar experiencias, logros y desafíos de cada uno de sus Estados miembros, con el objeto de fortalecer las instituciones de planificación tanto a escala nacional como a escala regional.

6.2.2 Mecanismo de coordinación entre diferentes niveles territoriales: la gobernanza multinivel del ordenamiento territorial

Existe una gran diversidad sociocultural, política, institucional y administrativa tanto dentro del territorio del grupo de Estados miembros de la Unión Europea, como entre los países que componen el Sistema de la Integración Centroamericana. Esto supone contar con una amplia gama de diversos modelos institucionales, de descentralización administrativa, de gobernanza del territorio y coordinación interinstitucional, de marcos normativos relacionados con la ordenación del territorio, etc.

En particular, después de haberse desarrollado fuertemente en la Unión Europea los temas de la descentralización y la relativa dimensión territorial (y local) del desarrollo, éstos han pasado a formar parte importante de la actual agenda política de los países latinoamericanos y, en particular, de la misma agenda de la integración centroamericana.

En este contexto, considerando las diferentes escalas territoriales de la planificación (nacional, regional, local, etc.)²⁴¹ y la amplia literatura en dicha materia, no es fácil entender cuál podría ser el diseño de la gobernanza territorial “óptima” para poner en práctica las políticas territoriales y de ordenamiento más adecuadas para los contextos de los países estudiados y que más favorezcan el proceso de integración entre sus territorios. Sin embargo, el ejercicio de comparación entre la Unión Europea y América Latina puede facilitar la identificación de una serie de características

Organismos de Planificación, como mecanismo de encuentro, diálogo y cooperación horizontal entre los países del área. La Red buscará, entre otros, sistematizar e intercambiar experiencias, logros y desafíos de cada uno de los países, con el objeto de fortalecer las instituciones de planificación; desarrollar mecanismos que promuevan la formación de capacidades sociales e institucionales en materia de planeación; realizar actividades académicas y técnicas y, promover la cooperación horizontal, bilateral, multilateral y triangular con el objeto de intercambiar experiencias y aprendizajes entre los miembros y otras organizaciones regionales e internacionales similares (Fuente: www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=ZNJ8Jka/HBY%3D&tabid=36).

²⁴¹ Sobre las escalas y los sectores de la planificación véase Scarpelli, L. (2002), *Appunti dalle lezioni di organizzazione e pianificazione del territorio*, Edizioni Kappa, Roma.

distintivas del caso europeo que han permitido la difusión e implementación de los principios de la “gobernanza multinivel”²⁴², proceso que sin duda constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea.

La Unión Europea se funda en efecto sobre un modelo de gobernanza multinivel que garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes, desde lo supranacional, hasta lo local. En particular, el mismo término “gobernanza multinivel” se ha acuñado en los años ’90 específicamente para describir el funcionamiento de la Unión Europea: en un estudio de 1993, dedicado a los Fondos Estructurales, la UE se define como “un sistema basado en una negociación permanente entre gobiernos que se superponen unos a otros en diferentes escalas territoriales, supranacionales, nacionales, regionales y locales, como resultado de un proceso general de redefinición institucional y de redistribución de competencias” (Marks citado por Bobbio, 2005, p. 51).

“En su sentido más general, la gobernanza multinivel evoca un escenario de toma de decisión y unos procesos de políticas públicas abiertos, verticalmente e horizontalmente integrados y en los cuales participan varios actores tanto públicos como privados (o, en todos los casos, o al conjunto de instituciones formales e informales que sirven para el acto de gobernar)” (Noferini 2010, p. 187).

En el marco de la Unión Europea, los actores locales a través de su participación en el gobierno del territorio se han convertido en los protagonistas de la gobernanza multinivel, compensando de esta forma algunas deficiencias de las políticas de Estado. En este sentido, y también en relación a las políticas de ordenamiento territorial, “las autoridades locales y regionales europeas han adquirido competencias y *expertise* en el ámbito de la gestión territorial, convirtiéndose en interlocutores cualificados a nivel internacional” (Marteles 2009, p. 1).

Actualmente en la Unión Europea alrededor de 95.000 entidades territoriales (regiones, provincias y municipios) tienen poderes legislativos y ejecutivos en sectores clave como el desarrollo económico, la ordenación del territorio, los transportes, los servicios públicos, la educación, el medio ambiente, las políticas sociales, etc. (Comité de las Regiones 2009, p. 3). Bajo esta premisa queda claro que a fin de conseguir los objetivos propios de las políticas públicas relacionadas con dichos asuntos, y en este caso concreto con la ordenación del territorio, se requiere que las diversas estructuras administrativas y organizativas existentes se “coordinen” en un más amplio sistema de toma de decisiones abierto y participativo, y al mismo tiempo vertical y horizontalmente integrado, para que las decisiones, siguiendo el “principio de subsidiariedad”²⁴³ de la UE, se tomen lo más cerca posible del ciudadano.

²⁴² Como sugiere Noferini (2010), para las contribuciones originarias sobre el concepto, véase: Marks, 1996; Hooghe and Marks, 1996, 2001; Hooghe 1995, 1996. Para la reconstrucción histórica y conceptual del concepto, véase el recién libro de Simona Piattoni (2010). Finalmente, para una buena reconstrucción del debate en castellano, véase Morata (2004).

²⁴³ Es decir, la Unión no adopta medidas - excepto en asuntos para los cuales es la única responsable - a menos que ello resulte más eficaz que la adopción de medidas a nivel nacional, regional o local (Fuente: www.europa.eu/abc/eurojargon/index_es.htm).

Por consiguiente, el éxito de muchas iniciativas europeas ejecutadas en el marco de la política regional y de cohesión, no depende simplemente de la magnitud de los Fondos Estructurales destinados al desarrollo regional, a corregir los desequilibrios regionales, o a la cooperación territorial, sino que depende en gran medida (i) de la fuerza de su sistema de gobernanza multinivel (o como es definido por la CEMAT (2006), con particular relevancia hacia el desarrollo territorial: “gobernanza policéntrica”), (ii) de las capacidades de “dirección” de la misma Unión, tanto a nivel territorial como a nivel de gobiernos y políticas locales²⁴⁴ y (iii) de la estructuración de sus redes de apoyo en las diferentes escalas territoriales.

Los fundamentos de la gobernanza multinivel europea han sido consagrados por el “Libro Blanco de la gobernanza multinivel” del Comité de las Regiones, publicado en 2009, que propone la gobernanza como objetivo estratégico de la UE y se hace eco de la voluntad de “construir Europa en asociación” fijando dos grandes objetivos estratégicos: (i) favorecer la participación en el proceso europeo y (ii) reforzar la eficacia de la acción comunitaria.

Mediante el Libro Blanco, el Comité de las Regiones entiende la gobernanza multinivel como “la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados”²⁴⁵.

De manera específica, el Libro Blanco²⁴⁶ recomienda, entre otros asuntos: (i) que las reformas estratégicas comunitarias importantes se acompañen con un plan de acción territorial concertado entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones que prevea mecanismos políticos destinados a facilitar la apropiación, la realización y la evaluación de las políticas aplicadas, y dotado de un plan de comunicación descentralizada; (ii) la instauración de herramientas apropiadas al apoyo de la democracia participativa (...), (iii) que se consolide la práctica de la asociación, tanto en un sentido vertical entre “entidades territoriales - Gobierno nacional y Unión Europea”, como en el horizontal “entidades territoriales - sociedad civil”, (iv) la sistematización del análisis del impacto territorial, y (v) el establecimiento de Pactos Territoriales Europeos, capaces de asociar, de modo voluntario, a los distintos niveles de gobierno competentes.

²⁴⁴ Para un completo análisis de este asunto (en ámbito UE relacionado al principio de complementariedad) véase: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12005_es.htm

²⁴⁵ En este sentido, cinco son los principios que constituyen las bases de la gobernanza europea: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, donde “la lectura conjunta de los cinco principios lleva a concluir, sin ninguna sorpresa, que la buena gobernanza es justo aquel modelo que incorpora la participación de un amplio número de agentes de todos los niveles, cada uno dotado de responsabilidad, autonomía y capacidades tanto administrativas como de ejecución; y que permite una toma de decisión transparente, participativa y coherente con la diversidad de los intereses presentes en la sociedad. En una palabra: la gobernanza multinivel” (...) (Noferini 2010, p. 178).

²⁴⁶ Para una lectura completa del Libro Blanco véase: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_es.pdf

También en Centroamérica, la mayoría de los países que conforman el SICA ha empezado a adoptar, en sus políticas, estrategias y planes de desarrollo, la dimensión territorial, promoviendo programas e instrumentos de fomento para el desarrollo local y poniendo particular atención a la coordinación inter-institucional y transnacional. “Este enfoque favorece por un lado, los procesos de descentralización dentro de cada país y por otro lado, pretende contribuir a nivel más amplio en el proceso integración regional. De esta forma, los actores sub-nacionales cobran un nuevo protagonismo y su principal desafío será demostrar a nivel local y regional que existen las competencias de gestión suficientes para asumir estas nuevas responsabilidades” (Marteles 2009, p. 1).

Sin embargo, emerge claramente desde el análisis efectuado sobre cada uno de los países centroamericano, y en relación a la estructura SICA en su conjunto, una creciente necesidad de (i) cooperación, coordinación y coherencia entre los cuerpos, las autoridades e instancias políticas relevantes en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, (ii) un mayor apoyo de las organizaciones cívicas y (iii) la necesidad de apoyar procesos de participación pública.

En Europa ya existe acuerdo sobre la difusión de las prácticas de gobernanza multinivel que - siendo indudablemente flexible - no parece depender o estar especialmente o necesariamente condicionada por las estructuras políticas e institucionales de cada país miembro (ya sean Estados federales, centralizados, etc.). En el marco de los países SICA permanecen en cambio muchas criticidades, si bien los procesos de descentralización en acto en muchos países reconocen una cada vez mayor autonomía municipal.

Aunque en la mayoría de los países SICA - a pesar de que en las diferentes arenas políticas nacionales y supranacionales se ha avanzado mucho en el reconocimiento del papel fundamental que los gobiernos locales desarrollan en tema de O.T. - se registra aún: (i) una general marginalidad de los gobiernos locales en los procesos nacionales, aunque hay casos puntuales exitosos entre grandes municipalidades (por ejemplo en las grandes áreas metropolitanas), (ii) una fuerte desarticulación entre la agenda de descentralización o reforma del Estado y la relativa regulación del ordenamiento territorial en los diferentes niveles territoriales (tanto desde el punto de vista normativo, como desde una perspectiva de devolución de fondos de financiación), y (iii) una persistente y generalizada presencia de vacíos funcionales y, como consecuencia, las municipalidades tienen un rol poco participativo en materia de O.T. (sobre todo las más pequeñas, que disponen de menores recursos financieros y humanos).

En particular, entre los principales obstáculos para la ordenación del territorio en los países SICA a nivel local se pueden señalar: la ausencia de un marco legal cierto a nivel nacional, un reparto confuso de las responsabilidades entre las diversas instituciones y niveles de gobierno, vacíos legales, la falta de recursos financieros destinados a las instancias locales que tienen competencias en materia de O.T., etc. “En estos casos evidentemente, la acción horizontal de los gobiernos locales sirve de poco, si no es respaldada de una real voluntad política de reforma por parte de los gobiernos nacionales” (Ibídem, p. 15).

Tab. 16 - La rectoría del O.T. en los países de la región

Principal instancia rectora	Gua tem ala	El Sal vad or	Hon dur as	Nic arag ua	Cos ta Ric a	Beli ce	Pan amá	Repúbl ica Domini cana
Ausente				X				
Rectoría compartida entre varias instancias				X	X	X		
SEGEPLAN	X							
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano		X						
SEPLAN			X					
INVU					X			
Ministry of Housing & Urban Development						X		
Viceministerio de O.T. (MIVIOT)							X	
Secretaria de Estado de Economía Planificación y Desarrollo + Ministerio Economía Planificación y Desarrollo								X

Fuente: elaboración de la autora

Ahora bien, estos elementos condicionan la base de los procesos de creación de mecanismos eficaces de gobernanza multinivel, en tanto los mismos organismos del SICA actúan en escenarios institucionalmente inestables, donde las opciones de éxito se reducen notablemente. A pesar de los progresos significativos que se han registrado durante estos últimos años por lo que al reconocimiento del papel de los organismos SICA en el proceso de integración regional se refiere, quedan aún por realizar avances sustanciales, tanto a nivel regional, como en los Estados miembros.

Sin duda, el SICA representa no sólo la plataforma ideal para promover la integración, sino también constituye un punto de encuentro e intercambio entre un vasto número de gobiernos locales y sus relativas asociaciones, de tal forma que se convierte en el espacio ideal donde estimular esfuerzos conjuntos para consolidar la estructura de gobernanza multinivel a escala regional.

6.2.3 Instrumentos, fondos y actores del ordenamiento territorial

Como se ha analizado en los párrafos precedentes, en el espacio SICA se registra la necesidad de promover una visión común en términos de marco conceptual, político y normativo del ordenamiento territorial y la urgencia de establecer mecanismos de coordinación que valoren el papel desarrollado por las distintas instancias que se ocupan de ordenamiento y desarrollo territorial en las diferentes escalas de la gobernanza territorial.

A estas necesidades, como también es definido por la “Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano (CCVAH) 2010-2015”, se suma la exigencia de promover, bajo una visión para el desarrollo regional integral y compartida: (i) establecimiento de estrategias y políticas regionales de promoción territorial, (ii) mecanismos de financiación articulados territorialmente para apoyar la inversión pública y financiar programas y proyectos nacionales y locales de ordenamiento territorial, y (iii) promoción del desarrollo de instrumentos que favorezcan la cooperación territorial y las asociaciones de municipios que impulsan el desarrollo regional y local mediante la gestión mancomunada de proyectos de ordenamiento territorial.

En este sentido, la experiencia de la Unión Europea, que dispone de un amplio “instrumentario” financiero, institucional y de cooperación territorial (interregional, transnacional y transfronteriza), puede ofrecer interesantes elementos de reflexión. Además, a éstos se suman las evidencias surtidas por el análisis de los estudios de casos europeos sobre la cooperación transfronteriza (Capítulo 5).

En efecto durante el desarrollo del estudio (Capítulo 3), ha sido posible identificar las principales características del modelo europeo y de las políticas, con especial incidencia en el ordenamiento territorial (política regional y de cohesión) y el aporte de las diferentes instancias relacionadas con el tema.

Desde el punto de vista de las políticas, principalmente hacia finales de los ‘70, en Europa se dio impulso a la política territorial (herramienta para corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad, en particular aquellos debidos a la predominancia de la agricultura, las transformaciones del sistema industrial y al subempleo estructural - Capítulo 3), en la que e introdujeron los primeros programas financieros destinados a las regiones más desfavorecidas, los Fondos Estructurales²⁴⁷, reformados y aplicados bajo una sistemática propia a partir de 1986

²⁴⁷ Cuyo objetivos prioritarios son: (i) Convergencia - Objetivo 1; la “Competitividad y empleo” - Objetivo 2 y “Cooperación territorial” - Objetivo 3.

(Acta Única Europea – véase párrafo 3.3). En el marco de la política territorial²⁴⁸ de la UE a la fecha se contemplan un sinnúmero de iniciativas que tienen por objetivo concretar la solidaridad de la Unión mediante la cohesión económica y social, reduciendo la divergencia entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones.

En materia de institucionalidad e instancias relacionadas con el ordenamiento territorial, se introduce a partir de Maastricht (1992) el Comité de las Regiones, órgano consultivo sobre política territorial de la UE con una mayor función que las instituciones regionales precedentes. El Comité de las Regiones es una instancia integrada por representantes de las autoridades regionales y locales de Europa y debe ser consultado antes de que se tomen decisiones de la UE sobre asuntos que conciernan al gobierno local y regional, tales como la política territorial, el medio ambiente, la educación y el transporte.

Además, aunque el ordenamiento territorial no represente una directa competencia comunitaria, a las actividades del Comité de las Regiones se suman las específicas competencias de una serie de instancias claramente involucradas en el tema, como son por ejemplo: (i) la Asamblea de las Regiones de Europa – ARE, (ii) el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa - CMRE, CCRE, (iii) la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa – CRPM, (iv) la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas – ARFE, etc.

Éstas constituyen foros y redes independientes de regiones y municipios europeos donde se trabaja activamente para la cooperación interregional, el fortalecimiento del papel y de la contribución de las autoridades locales y regionales en el ámbito de la gobernanza europea y en la escena internacional, y para la promoción de las mejoras prácticas políticas de la comunidad y el aprendizaje mutuo. De tal manera, dichas instancias - y sus regiones asociadas - participan en programas de cooperación interregional europeos y realizan acciones y proyectos que - en varios campos – tienen un especial impacto sobre el ordenamiento y desarrollo del territorio: transportes e infraestructuras de comunicación, turismo, medio ambiente, pesca y acuicultura, etc.

A éstas se suman espacios de nivel inter-gubernamental que se ocupan específicamente de ordenamiento territorial. El principal es la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), donde se han adoptado significativos documentos en materia como: (i) la ‘Carta Europea de Ordenación del Territorio’ de 1983, (ii) los ‘Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo’ de 2000, sucesivamente integrados en las ‘Recomendaciones del Comité de los Estados Miembros sobre los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo’ de 2002 y (iii) la ‘Declaración de Florencia’ sobre el paisaje de 2000.

²⁴⁸ Cuyos instrumentos han sido ampliamente examinados en el curso del Capítulo 3, también desde el punto de vista de sus dotaciones financieras. A estos, con especial referencia al objetivo de cooperación territorial y transfronteriza, se suma un apartado adicional contenido en Capítulo final del presente estudio donde, además de identificar algunas experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada, se ofrece un recorrido de la experiencia europea en materia de cooperación transfronteriza.

Desde el punto de vista de los instrumentos para implementar el ordenamiento y desarrollo territorial, la UE contempla un sinnúmero de iniciativas, donde las más relevantes (que han sido ampliamente comentadas en el Capítulo 3) son (i) la Estrategia Territorial Europea (ETE), (ii) la Agenda Territorial Europea, y (iii) el Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo (ESPON).

Desde el análisis efectuado sobre instrumentos, instancias y actuaciones de ordenamiento territorial en la UE, es evidente que ésta cuenta con un sistema de financiamiento conforme a los alcances de sus iniciativas y que respalda sus objetivos de eficiencia operativa y su capacidad de llevar a la práctica su mandato.

Además, con la reforma de los Fondos Estructurales de política territorial y de cohesión (2007-2013) se introdujo un Reglamento general²⁴⁹ que define principios, normas y estándares comunes para la aplicación de los tres instrumentos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional - FEDER, el Fondo Social Europeo - FSE y el Fondo de Cohesión. A partir del principio de gestión compartida entre la Unión y los Estados miembros y las regiones, este reglamento establece un proceso de programación renovado, basado en las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión y su seguimiento, así como estándares comunes de gestión financiera, control y evaluación. Sistema de aplicación que facilita una gestión más simple, proporcional y descentralizada de los fondos estructurales.

Otro punto de fuerza del sistema instrumentos/fondos de la Unión es el carácter vinculante de las normativas y de las resoluciones emanadas para la actuación de la política territorial y de cohesión. Este implica que normativas y resoluciones de actuación tienen carácter obligatorio e impositivo y “vinculan” a los Estados miembros al cumplimiento de acciones necesarias para beneficiarse de los recursos económicos de los fondos. El carácter vinculante de los instrumentos de política territorial, sumado a la eficacia de los mecanismos de aplicación de los mismos, refuerza en sí la legitimidad de las acciones desarrolladas con el fin de conseguir una real integración y convergencias entre territorios.

Adicionalmente, el sistema de gestión económica de la UE, contempla normas de condicionalidad y crea incentivos para las reformas. En este sentido, los Estados miembros, a fin de beneficiarse de la asistencia económica, tienen que introducir las reformas necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos financieros de los fondos. Bajo esta premisa, la asistencia financiera se define “condicional” en la medida en que el Consejo de la Unión Europea puede, por ejemplo, constatar que un determinado Estado miembro no ha emprendido ninguna actuación que haya tenido efectos en respuesta a una recomendación del mismo Consejo sobre la utilización de las ayudas (o que las acciones emprendidas resulten inadecuadas, o que dicho Estado presente un déficit público excesivo y no ponga remedio a esta situación, etc.), en cuyo caso se puede decidir suspender total o parcialmente los compromisos del fondo del que el Estado miembro en cuestión recibe subvención.

²⁴⁹ Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm

América Latina no desconoce las políticas públicas en favor del desarrollo territorial²⁵⁰. Como comenta Boisier en su estudio de 2001 (sobre la “Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial), éstas tienen una fecha de nacimiento perfectamente nítida: México, 1947 con la creación de la primera comisión de cuencas fluviales en la cuenca del río Papaloapan, y Brasil, 1948 con la creación de un organismo similar en la cuenca del río Sao Francisco en el Noreste.

Sin embargo, siempre razonando bajo una óptica comparativa entre Europa y América Latina cabe tener en cuenta que las políticas de desarrollo del viejo continente, se han extendido en una doble dirección: nacional y supranacional.

En cuanto a las políticas nacionales europeas, como afirma el autor “estas tienen casi la misma edad que sus congéneres latinoamericanas” aún cuando la generación de resultados, es paulatinamente diferente en las dos áreas (Ibídem). Con relación al marco de las políticas regionales a escala supranacional, y en este caso Europea y Centroamericana, la situación es claramente desigual.

Como se aprecia en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, las políticas de desarrollo se diseñan y se promueven principalmente desde una perspectiva nacional, pese a los esfuerzos por empujar la cooperación entre los países miembros.

El SICA aún no cuenta con un sistema de políticas regionales y relativos instrumentos de promoción regional sistematizados a través de fondos regionales. Sin embargo la Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano (CCVAH) 2010-2015 prevé que a partir de 2014 los países miembros del SICA contarán con mecanismos de financiamiento aprobados para apoyar la inversión en proyectos de ordenamiento territorial, y propone la creación de una “política integrada de inversión pública regional” que apoye la inversión en proyectos de carácter regional (Objetivo específico quinquenal n. 3, SICA 2010, p. 26).

Asimismo, es interesante notar cómo se han producido relevantes avances en otras direcciones, por ejemplo en materia (i) de representación regional institucionalizada, (ii) a nivel de coordinamiento interinstitucional, (iii) desde el punto de vista de la programación estratégica en materia de O.T., y (iv) en materia de cooperación transfronteriza.

Respecto a los aspectos institucionales, es relevante señalar que el 26 de noviembre de 2010 ha sido instituido (como se ha mencionado ya) el Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) - cuya creación como órgano del SICA era contemplada en el Protocolo de Tegucigalpa. Los ministros, secretarios y encargados de la planificación de Centroamérica y el Caribe integraron este Consejo atendiendo a dos objetivos estratégicos: (i) constituirse como órgano de apoyo técnico a la reunión de presidentes del SICA y de fortalecimiento a los procesos de integración e (ii) integrar un espacio de reflexión y cooperación encaminado a fortalecer la

²⁵⁰ La evolución de las políticas latinoamericanas ha sido registrada principalmente por Boisier (1994) y por de Mattos (1996), entre otros.

gestión de la planificación, tanto a nivel regional como nacional y en lo tocante a propuestas, instituciones y metodologías en la materia.

Así que el CONPLAN, abre una ventana de oportunidades para (i) articular de manera más eficiente la visión estratégica del proceso de la integración regional, con la visión estratégica individual de los países que componen el SICA, (ii) alinear objetivos y acciones tanto nacionales como regionales, y (iii) profundizar en la vinculación entre los planes nacionales de desarrollo elaborados y las políticas y estrategias formuladas a escala regional.

Esta plataforma permite así la creación de condiciones para el diseño y puesta en marcha de un sistema de presupuestación, financiamiento y control de la institucionalidad regional, contribuyendo a la transparencia y la rendición de cuentas, temas fundamentales que son parte de la agenda del SICA.

Además, como ya se ha recalcado en diversas ocasiones, en la última década se abrieron interesantes espacios y plataformas de diálogo (político, técnico, metodológico, etc.) para compartir y brindar experiencias y ofrecer información actualizada sobre el ordenamiento territorial en Centroamérica, que impulsan a que éste se convierta en un instrumento de política pública a escala regional, como son por ejemplo el Foro Centroamericano de Ordenamiento Territorial (desde el 2008)²⁵¹ y la Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (creada en 2010).

Existen en el marco del SICA diferentes instancias que durante años han desempeñado, y aún juegan, un papel fundamental en materia de ordenación del territorio mediante la elaboración de políticas, estrategias e instrumentos (tal vez sectoriales) con especial incidencia en materia de O.T (Capítulo 4). Estas son: (i) la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), (ii) el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), (iii) la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), (iv) el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), (v) la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), (vi) el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), (vii) el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y (viii) el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica COMISCA.

Durante años, la falta de coordinación de las estrategias de desarrollo a escala regional, nacional y local ha constituido un problema sustantivo. En este sentido, la actividad del SICA no puede considerarse como la panacea de todos los problemas existentes en la región. Sin embargo, los beneficios que una mayor y mejor coordinación a escala regional puede aportar son palpables en algunas áreas de intervención en donde gracias a la iniciativa de las instancias indicadas, se han logrado avances importantes. Éste es el caso en los campos de: prevención de desastres naturales, turismo, desarrollo de regiones fronterizas, seguridad, desarrollo energético²⁵², pesca y agricultura²⁵³ (OECD, 2006).

²⁵¹ Fuente: www.foro-odt.com

²⁵² “Tema motivo de atención de los órganos regionales en los últimos años es el sector energético, cuyo principal avance fue la aprobación por parte de los Ministros de Energía de la Estrategia Energética Sustentable

Todos los actores mencionados han tenido, en efecto, un papel activo para promover el intercambio de experiencias e información en la región (así como para coordinar el apoyo de organismos donantes externos), y han contribuido de manera efectiva a la realización de un conjunto de instrumentos especialmente relevantes a fin de crear una visión estratégica regional en materia de ordenamiento y desarrollo del territorio (como son por ejemplo la Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2015, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos PCGIR, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 - ECADERT, la Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024 - ERAS, y el Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014 - PARCA).

Finalmente, otra área donde se han conseguido relevantes avances y que se considera estratégica tanto para los objetivos estratégicos de la integración, como funcional a las iniciativas de ordenamiento y desarrollo territorial, es la cooperación territorial. En este sentido, cabe recordar que, a la luz de las iniciativas desarrolladas en Centroamérica, la cooperación territorial y transfronteriza tiene las potencialidades para convertirse en un eje estratégico de las acciones que fomenten la integración regional.

6.2.4 El sistema de información territorial (regional, comunitario)

Tanto reformar los mecanismos de coordinación entre diferentes niveles territoriales y la gobernanza multinivel del ordenamiento territorial en la región centroamericana, como idear mecanismos (y una familia de instrumentos/fondos) de desarrollo regional, exige cubrir la falta actual de información sobre la dinámica del desarrollo en las diversas escalas geográficas. En efecto, la falta de información es una de las causas básicas de las numerosas dificultades que pueden surgir cuando hay una comunicación y una coordinación deficientes entre diferentes instancias operantes a escala supranacional, nacional y local.

Con relación a Centroamérica, en la actualidad, existen algunas fuentes de información regional como el “Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica” (SEC)²⁵⁴ implementado por la

Centroamericana 2020, la que fue apoyada por la Reunión de Presidentes, que instruyeron a los Ministros de Energía para que se ejecutara como un tema prioritario de la agenda regional (...). Para la ejecución de la Estrategia Energética Sustentable Centroamérica 2020, y la coordinación de las instituciones regionales y nacionales involucradas en las diferentes actividades contenidas en la Matriz de Acciones para la Integración y Desarrollo Energético Regional, la Reunión de Presidentes del SICA creó la Unidad de Coordinación Energética del SICA en la Secretaría General” (Caldentey del Pozo y Romero 2010, pp. 366-367).

²⁵³ “En el sector agropecuario se aprobó la Política Agrícola Centroamericana. Esta política es clave para los países de la región ya que, a pesar de que el sector agrícola ha disminuido su importancia relativa en la producción de los países centroamericanos, es todavía determinante en el valor de las exportaciones y en la producción de alimentos, contribuyendo de forma importante a la generación de empleo y a la provisión de materias primas para las industrias regionales. Los países centroamericanos, caracterizados por su vocación agropecuaria, han atendido de esta forma una falencia del proceso de integración centroamericana al acordar una política para un sector tradicionalmente estratégico para la región” (Ibidem).

²⁵⁴ Fuente: www.estadisticas.sieca.int

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)²⁵⁵ y el Sistema de Información Macroeconómica y Financiera Regional (SIMAFIR)²⁵⁶ de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. Sin embargo, la información disponible es relativamente limitada.

En efecto, acerca del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SEC), a día de hoy, las bases de datos contenidas en este sistema son relativas a estadísticas de comercio y han sido recopiladas, por la SIECA, en base a la información de las fuentes de los siguientes países centroamericanos:

- ~ Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos, así como Banco Central y PROCOMER;
- ~ El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador;
- ~ Guatemala: Banco de Guatemala;
- ~ Honduras: Instituto Nacional de Estadística;
- ~ Nicaragua: Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.

En primer lugar, cabe señalar que no todos los países miembros del SICA proporcionan información al SEC, faltan en efecto Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Belice. En segundo lugar, es relevante señalar la sectorialidad de la información publicada, concerniente sólo a aspectos comerciales (balanzas comerciales, análisis de productos, etc.). Finalmente, es importante mencionar que la responsabilidad directa de la calidad de la información divulgada le corresponde a las fuentes nacionales que proporcionaron los datos. Sin embargo, (i) a nivel de cada país los datos no han sido elaborados con continuidad por parte del mismo actor²⁵⁷, y (ii) dichas instancias no siempre son “institutos” enteramente “dedicados” al tratamiento de datos estadísticos (o sea institutos nacionales de estadística propiamente dichos).

Por lo que refiere al Sistema de Información Macroeconómica y Financiera Regional (SIMAFIR), éste divulga información estadística relativa a las principales variables macroeconómicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana y considera los sectores económicos: real, externo, fiscal, monetario y financiero y bursátil. La información contenida en el SIMAFIR es proporcionada por los Bancos Centrales de los países mencionados y los datos agregados son generados por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, ya sea como la sumatoria o como el promedio de los datos de cada país. También en este caso, no todos los países SICA aportan información al sistema (este sistema no contiene datos relativos a Panamá y Belice), y similarmente al SEC, el SIMAFIR publica únicamente información de naturaleza económica.

²⁵⁵ Fuente: www.sieca.int/site

²⁵⁶ Fuente: www.secmca.org/simafir.html

²⁵⁷ Fuente: www.estadisticas.sieca.int/siecadb/Estadisticas/Info.asp?banner=OP1

Bajo esta sintética descripción de algunas de las principales fuentes de información regional, se hace evidente que los datos estadísticos disponibles en el SICA presentan algunas relevantes limitaciones. Además de ser recopilados y publicados sólo por algunos países y únicamente por el área temática económica: (i) hay un problema de armonización y codificación de la información, (ii) no existe un sistema geográfico de clasificación (y normalización) territorial que haga los datos comparables a diferentes niveles territoriales (que como se verá en seguida, en Europa corresponden a los niveles NUTS) y (iii) a estos se suma un problema de elaboración científica y difusión de la información.

En relación a la armonización y codificación del dato estadístico, en efecto, normas y metodologías de recolección y sistematización de la información utilizada por cada uno de los países considerados, son diferentes y, por esta razón, citando textualmente lo afirmado por parte de la OECD en su último estudio territorial sobre la región mesoamericana sureste de México y América Central, “a nivel nacional, la información disponible de los sistemas nacionales de información y estadística para un país de la Región a menudo no es compatible con la información disponible para el siguiente país” (OECD 2006, p. 179).

Por un lado, en los países que participan en estos bancos de datos existe un Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) - resultados de diferentes enmiendas (la última de 2007) de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI)²⁵⁸ - o sea, una nomenclatura internacional que se utiliza para una variedad de propósitos (entre ellos: fijación de impuestos interiores, elaboración de las reglas de origen, confección de estadísticas, etc.). Sin embargo, por otro lado, a fecha de hoy, la escasa información contenida en las bases de datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SEC), no está uniformada en una misma versión para todos los países y el SIECA aún está trabajando en la conversión de las bases de datos de comercio de toda la serie (1994-2007) a la nomenclatura arancelaria SA-2007. A esta primera problemática se suma igualmente la falta de armonización de datos, también a nivel de mismo país. O sea, en muchos casos, no existe tampoco una nomenclatura coherente y acordada entre los niveles territoriales internos a los confines nacionales.

En segundo lugar, los datos se encuentran disponibles únicamente a escala geográfica nacional. O sea, aunque en algunos países, las instancias responsables de recolectar, sistematizar y publicar la información estadística trabajen tanto a escala nacional como a nivel regional/provincial y/o local, dicho detalle de información no se encuentra publicado en los bancos de datos mencionados.

Finalmente, existe un problema de comunicación y elaboración a escala regional de la información disponible. “Ciertos funcionarios gubernamentales de la región responsables del desarrollo territorial han expresado su preocupación por la falta de estadísticas regionales

²⁵⁸ Elaborado por el entonces Consejo de Cooperación Aduanera, actual Organización Mundial de Aduanas y aprobado por el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, en noviembre de 2006 (con siguientes enmiendas).

comunes y el difícil acceso a la información sobre las diferentes políticas territoriales que están dirigiendo sus homólogos de países vecinos” (OECD 2006, p. 179). Obviamente algunos actores que se ocupan de estudiar los procesos de desarrollo a escala regional utilizan la información difundida (entre otros) por el SEC y el SIMAFIR, sin embargo, no existe un organismo regional que se ocupe tanto del tratamiento de datos como de su uso a nivel informativo. Ni tampoco existen foros permanentes encargados de crear un sistema de información regional capaz de proporcionar a los responsables regionales de políticas públicas – con especial referencia al ordenamiento territorial – datos comparables actualizados sobre tendencias sociales, económicas, ambientales, (etc.), tanto en los niveles nacionales como en los locales.

Desde el punto de vista del tratamiento de la información territorial, seguramente el modelo europeo puede ser de inspiración. La Unión Europea en efecto, tiene décadas de experiencia en materia de tratamiento de datos estadísticos y utiliza dicha experiencia también actuando como *partner* estratégico de la cooperación estadística en programas desarrollados en América Latina (como por ejemplo el programa PAIRCA I y II, programa europeo de apoyo a la integración regional centroamericana, que entre sus actividades ha autorizado el financiamiento para un sistema de información económica y política en relación con la SIECA y el PARLACEN).

La Unión Europea en efecto cuenta con diferentes plataformas de recolección, sistematización, tratamiento y difusión de información territorial.

La primera es Eurostat (*Statistical Office of the European Communities*)²⁵⁹, oficina estadística de la Comisión Europea que produce datos sobre la UE y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los estados miembros²⁶⁰. Fundada en 1953, su cometido es reunir y analizar información de los diferentes Institutos de Estadística europeos y producir datos comparables. Eurostat fundamentalmente proporciona datos armonizados y comparables (a nivel de UE y entre los diversos países y regiones que la componen) a las Instituciones Europeas que disponen así de los instrumentos necesarios para poder definir, implementar y analizar las políticas comunitarias. En efecto, dichas políticas - y la misma gestión de los fondos estructurales por ejemplo – se basan en las elaboraciones de Eurostat.

Eurostat no recolecta información, tarea que le compete a cada Instituto Nacional de Estadística de cada Estado miembro, sino que trabaja con los entes nacionales sobre temas de metodología de recolección y armonización de datos. También por esta razón, y a fin de apoyar la toma de decisiones sobre la planificación y aplicación de las políticas comunitarias, ha sido constituido el Sistema Estadístico Europeo (SEE), una asociación responsable de guiar el camino

²⁵⁹ Eurostat es una de las Direcciones Generales de la Unión Europea y tiene su sede en Luxemburgo. La página web es: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/corporate/introduction/harmonization

²⁶⁰ Los instrumentos usados para conseguir la armonización estadística son los Programas Estadísticos Comunitarios (PEC), los Reglamentos, Códigos de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, etc. En materia de armonización de datos véase también: (i) CODED, Base de datos de conceptos clave y definiciones de terminologías usados en el Sistema Estadístico Europeo, (ii) ESA, Sistema Europeo de Cuentas SEC, documento que analiza los aspectos más importantes del Sistema Europeo de Cuentas, incluyendo clasificaciones y un listado de terminologías, y (iii) ECLAS, el catálogo unificado de las bibliotecas de la Comisión.

de la armonización formada por autoridades estadísticas comunitarias nacionales responsables de producir información estadística para cada Estado miembro y en los países candidatos a ingresar en la UE.

Los datos del Eurostat se encuentran divididos en 9 áreas temáticas principales y en 30 áreas subtemáticas (estadísticas generales y regionales, economía y finanzas, población y condiciones sociales, industria, comercio y servicios, agricultura y pesca, comercio exterior, transportes, ambiente y energía, ciencia y tecnología). También las publicaciones de Eurostat abarcan un amplio espectro de asuntos²⁶¹.

Dos de sus papeles particularmente importantes son la producción de datos macro-económicos que apoyan las decisiones del Banco Central Europeo en su política monetaria para el euro, y sus datos regionales y codificación (NUTS)²⁶² que orientan las políticas estructurales de la Unión Europea.

En particular, el sistema de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS), ha sido creado para dar uniformidad a las estadísticas regionales europeas, utilizadas - entre otras cosas - para la redistribución regional de los fondos estructurales de la UE. El establecimiento de las unidades territoriales se basa, en principio, en las unidades administrativas ya existentes en cada uno de los Estados miembros (la Unidad Territorial es una región geográfica con una autoridad administrativa establecida y con competencia institucional y legal en el Estado en cuestión).

La nomenclatura NUTS tiene una estructura jerárquica de tres niveles, de los cuales las regiones NUTS 1 representan la jerarquía mayor, más dos niveles de unidades inferiores: NUTS 2 y NUTS 3; y otros niveles locales LAU (en inglés) 1 y 2. Los niveles de NUTS en los que se divide una unidad administrativa son dependientes de ciertos límites de población mínima y máxima (NUTS 1 entre 3.000.000 y 7.000.000; NUTS 2 entre 800.000 y 3.000.000 y NUTS 3 entre 150.000 y 800.000 habitantes).

En ciertos casos, como son España e Italia, los niveles de NUTS han quedado prácticamente iguales en relación a la organización político-administrativa existente. En otros casos, como en Portugal o Reino Unido, se han tenido que modificar profundamente las unidades territoriales clásicas para conformar un mapa más funcional y equiparable al resto de los países miembros (en la tabla que sigue hay una representación explicativa de los NUTS de los primeros doce países que conformaron la Unión Europea).

²⁶¹ Desde el 1 de octubre de 2004, Eurostat ofrece de forma gratuita acceso a todas sus bases de datos, productos editoriales y otros servicios. Su página web se actualiza a diario y ofrece acceso directo a la información estadística más completa y actualizada de la Unión Europea, sus estados miembros, la zona euro así como de otros países y principales socios comerciales.

²⁶² NUTS son las siglas en francés de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas. En 1988 fueron aprobadas en la Legislación Comunitaria, pero no fue hasta el 2003 cuando entraron plenamente en función en el reglamento del Parlamento Europeo. Para un mayor detalle véase www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Sin duda, gracias al establecimiento de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas, a nivel estadístico se resuelven todos los problemas relacionados con el debate relativo a los posibles procesos de “regionalización” geográfica del territorio europeo²⁶³. Las NUTS representan en efecto unas subdivisiones “económicas” del mismo, funcionales al sistema de políticas regionales²⁶⁴.

Tab. 17 - Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas, UE de los 12 países

Estado (NUTS 0)	Código	NUTS-1	n.	NUTS-2	n.	NUTS-3	n.
Alemania	DE	Estados Federados	16	Distritos administrativos	41	Distritos	439
Bélgica	BE	Regiones	3	Provincias	11	Distritos	43
Dinamarca	DK	(NUTS 0)*	1	(NUTS 0)*	1	Distritos	15
España	ES	Grupo de Comunidades Autónomas**	7	Comunidades Autónomas	17	Provincias	50
Francia	FR	Grupos de Regiones**	8	Regiones	22	Departamentos	96
Grecia	GR	Regiones**	4	Periferias	13	Prefecturas	51
Italia	IT	Grupos de regiones**	5	Regiones	20	Provincias	110
Luxemburgo	LU	(NUTS 0)*	1	(NUTS 0)*	1	(NUTS 0)*	1
Países Bajos	NL	Regiones**	4	Provincias	12	Grupos de municipios*	40
Portugal	PT	Portugal Continental	1	Regiones	5	Grupos de Municipios*	30
Reino Unido	UK	Regiones de Inglaterra	9	Grupos de Condados**	30	Grupos de Distritos*	93
Irlanda	IE	(NUTS 0)*	1	Regiones**	2	Grupos de Condados*	8

(*) Corresponde al NUTS 0, o sea al nivel país.

(**) Unidad que no corresponde con ninguna división oficial actual en el país en cuestión, pero que se acepta con fines estadísticos.

Fuente: Eurostat

²⁶³ Sobre los conceptos de región y regionalización véase: Vallega A. (1984), *Geografía regional: avviamento metodológico*, Bologna, Patron. Para una revisión sintética y algunos ejemplos aplicados a casos latinoamericanos véase: Massiris C.A. (2010), *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*, [Online], Enero de 2011: www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/inicio.htm

²⁶⁴ Por ejemplo, por un lado, en el marco de los Fondos Estructurales son considerados elegibles para recibir financiación (Objetivo 1) únicamente los territorios clasificados como NUTS 2 y también el reporte de Cohesión publicado por la Comisión Europea se prepara con relación al nivel NUTS 2. Por otro lado, las áreas elegibles para los objetivos “prioritarios” son mayormente de tipo NUTS 3.

Finalmente, por lo que refiere a la difusión de la información, en el marco de la Unión Europea existen diferentes plataformas especialmente dedicadas a esta tarea. Sólo a título explicativo, entre las más relevantes en materia de ordenamiento territorial cabe mencionar el programa ESPON y el centro de documentación de la UE, que se ocupa entre otras cosas, de publicar informes relativos a la situación y a la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea, sobre la cohesión económica, social, territorial, etc.²⁶⁵.

En primer lugar, el Programa ESPON (acrónimo del inglés *European Spatial Planning Observation Network*)²⁶⁶ constituye una herramienta fundamental para que, a través de estudios y mediante el análisis de los impactos que producen las políticas sobre el territorio, se profundice en el conocimiento del desarrollo espacial, los desequilibrios y el potencial de desarrollo que existe dentro de una Unión Europea ampliada.

Esencialmente, ESPON es una respuesta a la ausencia de competencias por parte de la UE en materia de ordenación del territorio. ESPON ha determinado la construcción de una Red de Observación y de cooperación entre Institutos nacionales de ordenación territorial, cuyo objetivo es el análisis de las tendencias del desarrollo territorial y regional de Europa, especialmente de los impactos territoriales de las políticas comunitarias, así como de la creación de metodologías, bases de datos e indicadores de desarrollo territorial.

ESPON por un lado es un programa de investigación aplicado, destinado a cooperar en la elaboración de las políticas de desarrollo territorial; por el otro, se encarga de elaborar informes comparados que sirven para la preparación y evaluación de las políticas territoriales de la Comisión Europea. En suma, ESPON es una plataforma que sirve para “trasladar” los resultados científicos obtenidos, a la orientación de las políticas territoriales europeas y debatir sobre las diferentes percepciones que, acerca de dichas iniciativas, existen en las diferentes escalas de la gobernanza europea: desde lo supranacional, hacia lo nacional y local.

ESPON con su actividad abarca todos los Estados miembros de la UE²⁶⁷, lleva a cabo distintos tipos de estudios (temáticos, de impacto, interdisciplinarios, de redes científicas, capacitación, etc.) y ofrece datos territoriales en forma de estadísticas, análisis y mapas. Uno de los principales retos del Observatorio es que este material esté accesible y sea comprensible para los responsables políticos locales. A escala de la UE, los resultados de la investigación ofrecen una fuente de datos comparable a las que pueden utilizarse para mejorar la competitividad y el desarrollo sostenible²⁶⁸.

La contribución que los estudios de ESPON dan al debate sobre la cohesión económica, social y territorial europea en términos de datos e información, es crucial. Y las evidencias que surgen de

²⁶⁵ Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_es.htm#cohrep

²⁶⁶ ORATE en francés, *Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen*.

²⁶⁷ Además de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, y cuenta con la participación de más de 130 organismos de todo el continente.

²⁶⁸ Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/glossary/espon_es.htm

los estudios de ESPON tienen un fuerte impacto tanto en la distribución de los fondos estructurales europeos, como en la misma evaluación de las políticas de la Unión.

Otro aspecto de especial relevancia del trabajo del Observatorio ESPON, con particular referencia al ordenamiento territorial en la Unión Europea, es su contribución a las reuniones que desde los años noventa mantiene regularmente con los ministros responsables de ordenamiento y desarrollo territorial de los países europeos (CEMAT). En efecto en 1999 gracias a la colaboración de ESPON se obtuvo la redacción y aprobación de la Estrategia Territorial Europea, que constituye un documento clave para la gestión a escala europea de las estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial. Paralelamente, es gracias a los trabajos de ESPON que se producen los análisis de los resultados obtenidos mediante la implementación de las diferentes agendas europeas, como por ejemplo la Agenda Territorial Europea de 2007²⁶⁹.

Finalmente, el centro de documentación de la UE se ocupa entre otros de publicar informes (i) sobre la cohesión, (ii) el uso de los fondos estructurales, (iii) sobre los fondos de cohesión, de solidaridad de la Unión Europea y el instrumento estructural de preadhesión (ISPA) y (iv) otros estudios²⁷⁰.

En particular, cada tres años la UE publica un informe sobre la cohesión económica, social y territorial, en el que se especifican los avances en estos ámbitos y cuál ha sido la contribución de la UE y de los gobiernos nacionales y sub-nacionales. El último informe por ejemplo, (quinto informe de 9 de noviembre de 2010), sitúa la política de cohesión en el contexto de la crisis económica y la estrategia Europa 2020. Normalmente, los temas principales son: (i) análisis de las disparidades territoriales, (ii) contribución de la UE y de los gobiernos nacionales y sub-nacionales a la cohesión, (iii) repercusiones de la política de cohesión y (iv) la política de cohesión después de 2013.

Estos informes, además de representar un incremento del valor añadido de las políticas implementadas en Europa, permiten las evaluaciones *ex post* de dichas políticas y la comunicación y comparación de los avances conseguidos en los diferentes niveles territoriales de la Unión. Además, estimulan el debate entre diferentes foros, tanto comunitarios como académicos y científicos, y permiten la mejoramiento de la calidad y del funcionamiento de los sistemas de control y evaluación, elemento fundamental para avanzar hacia un planteamiento de las políticas territoriales y de cohesión más estratégico y orientado a la obtención de resultados. Finalmente, al ser también instrumentos de informe financiero, ayudan a la consolidación de la programación estratégica futura.

En el marco de la plataforma electrónica del SICA, del SISCA y de los otros órganos que componen el Sistema de la Integración Centroamericana, existen consistentes centros de

²⁶⁹ ESPON desarrolla también un papel de interlocutor directo con las regiones europeas, mediante investigaciones ad hoc, a demanda. En concreto las regiones europeas, por sus propias iniciativas, pueden solicitar a esta Red de Observatorios, la aprobación de proyectos de planificación, como sucede por ejemplo en el caso de los proyectos transfronterizos.

²⁷⁰ Fuente: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_es.htm#cohrep

documentación que permiten encontrar información categorizada y documentos de diferente naturaleza suscritos en el marco del SICA, por su Secretaría y otros actores relacionados. Sin embargo, en este contexto aún no existe un banco de datos que contenga información estadística o estudios e informes comparativos para la entera región, ni tampoco existe una plataforma destinada a facilitar intercambios a bajo costo de datos e información de diferente naturaleza.

Lamentablemente, al no trabajar de manera coordinada con centros estadísticos o con las instancias que publican las bases de datos descritas precedentemente (SEC y SIMAFIR), aún no existe el uso de coordinar el trabajo científico en una red de investigación regional.

Sin embargo, en el marco del SICA se están desarrollando propuestas y proyectos específicos que apuntan a contar con mecanismos de levantamiento de datos y crear sistemas homologados de recolección de información a nivel regional - lamentablemente para sectores de actividades específicos-, como por ejemplo (i) la propuesta para el desarrollo del proyecto de modernización institucional basado en la implementación de servicios de información electrónicos (Secretaría General del SICA)²⁷¹, (ii) un proyecto para el levantamiento de información sobre movimientos turísticos en fronteras terrestres de los países del CA-4²⁷² o (iii) un proyecto para la creación de un Sistema de Información Geográfica Turística Regional (SIG)²⁷³.

Finalmente, por lo que ha resultado de la entrevistas conducidas en el marco del presente trabajo de consultoría durante el mes de noviembre de 2010, existe por parte de la SISCA la intención de crear una plataforma regional dedicada al tratamiento de datos e información estadística, como plantean asimismo los objetivos específicos quinquenales de la “Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)” 2010-2015, que ante la ausencia de enfoque territorial (en la inversión pública regional) propone: “consolidar un sistema de información geográfica para la toma de decisiones en los ámbitos regional, nacional y local” (SISCA 2010a, p. 27).

6.3 Conclusiones

A partir de las conclusiones de los diferentes puntos examinados en el recorrido del estudio y retomando los aspectos más relevantes de los modelos de ordenamiento centroamericano y europeo, es posible derivar algunas reflexiones finales y de síntesis.

En las últimas décadas en Centroamérica y República Dominicana se han desarrollado numerosos procesos que afectan el ordenamiento del territorio. Estos van desde el impulso de iniciativas nacionales, como la aprobación de una Ley de O.T. en Honduras y Panamá²⁷⁴ y la discusión de Anteproyectos de Ley en otros países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua; hasta avances en

²⁷¹ Fuente: www.sica.int/busqueda/Proyectos.aspx?IDItem=5965&IDCat=23&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

²⁷² Fuente: www.sica.int/busqueda/Proyectos.aspx?IDItem=19276&IDCat=23&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

²⁷³ Fuente: www.sica.int/busqueda/Proyectos.aspx?IDItem=6478&IDCat=23&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

²⁷⁴ Aunque esta segunda sea enfocada a los espacios urbanos.

el desarrollo de instrumentos técnicos y de planificación, tanto en áreas metropolitanas como en departamentos y municipios rurales de los países miembros del SICA.

Todos estos procesos han estimulado el debate acerca de las políticas de Estado en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, y al mismo tiempo han consentido el incremento del protagonismo de las entidades locales y la consolidación de los procesos de asociatividad municipal en la definición, elaboración e implementación de estrategias que favorecen el impulso de iniciativas de desarrollo territorial desde lo local.

De aquí el consiguiente desarrollo de un sinnúmero de iniciativas de planificación y ordenamiento del territorio (proyectos, programas, agendas, etc.), con diferentes énfasis y a diferentes escalas. Se trata de acciones relacionadas con ámbitos/sectores heterogéneos (urbano, rural, ambiental, etc.) y escalas que no se han limitado únicamente a los confines nacionales de los países considerados, sino que se han concretado en formas de planificación y gestión territorial mancomunada (éste es por ejemplo el caso de las experiencias desarrolladas en zonas de fronteras como el Trifinio en Honduras, Guatemala y El Salvador o el Golfo de Fonseca).

La puesta en marcha de este universo de iniciativas ha permitido también la creación de espacios de diálogo (políticos, técnicos, metodológicos, etc.) en el nivel supranacional, que han puesto de manifiesto cómo abordar de forma integral el tema es una necesidad actual para enfrentar los desafíos regionales debidos a las nuevas dinámicas territoriales en acto en Centroamérica (procesos que no conocen confines nacionales como son por ejemplo el desarrollo turístico, la urbanización, la migración, los riesgos naturales, las crisis económicas, etc.).

Las presiones ejercitadas en dichos espacios de concertación por actores de ámbitos territoriales diversos, impulsan constantemente a que el ordenamiento territorial se convierta en una expresión concreta de las políticas públicas, y que adquiera su propia legitimidad social y política; y han determinado una creciente “demanda” de acciones en materia, permitiendo en concreto la inclusión del ordenamiento territorial entre los lineamientos base de la agenda regional para la integración.

En este sentido la Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano 2010-2015 (CCVAH) constituye una significativa línea base que allí donde sea impulsada y gestionada correctamente por la autoridad nacional competente en materia, permitirá que los países miembros del SICA cuenten con una visión consensuada del ordenamiento territorial.

Sin embargo, a esta Agenda debería seguir la identificación y ejecución de acciones más concretas que favorezcan la ideación de una “familia de políticas públicas regionales” (como está ocurriendo con los avances que se han dado en la Agenda Estratégica Social del SICA) que permitan concretizar de manera integral los objetivos específicos identificados en el documento y el alineamiento a escala regional de indicadores y acciones contemplados en el mismo.

La Agenda hace un cuadro claro y orgánico de la situación actual del O.T. en la región, identificando sus principales debilidades y evidenciando una serie de temas a ser priorizados. A

éstos se les pueden añadir algunas consideraciones emergidas por el análisis comparativo SICA-Unión Europea del que han surgido específicos elementos de reflexión.

Hacia un marco conceptual compartido del O.T.

En primer lugar, se ha remarcado la necesidad de definir un marco conceptual del O.T. compartido. Los aportes del estudio realizado desde la experiencia europea en esta materia, demuestran que es posible avanzar en los procesos relacionados al ordenamiento territorial aún en ausencia de una legislación supranacional específicamente dedicada al tema.

Desde el punto de vista centroamericano, se ha constatado que los países SICA se caracterizan por sus diversas y varias formas de relacionarse con el territorio y por múltiples enfoques conceptuales, metodológicos y estratégicos. Sin embargo, como manifiestan los diferentes foros de ordenamiento territorial, mesas de trabajo y reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA, existe la voluntad política de “promover la construcción de una visión común que alinee el ordenamiento territorial en función de una visión de desarrollo mediante la homogeneización de un marco conceptual, como estrategia para el desarrollo territorial”. En este sentido, al haberse ya constituido a final de 2010 un Consejo de Ministros de Planificación de los países SICA (CONPLAN) se considera más factible establecer un marco compartido y aprobado por todos los países miembro y apoyar la transición de una Agenda Centroamericana de O.T. a una “Carta de Ordenamiento Territorial” que defina un rumbo y metas específicas (Objetivo y Acciones propuestas en el punto 1ro de la Agenda 2010-2015, SISCA 2010a, p. 25).

La actualización de los marcos políticos y normativos del O.T.

A la construcción de una visión común sigue la actualización de los marcos políticos y normativos del O.T. (aclaración de roles y funciones de las diversas instituciones que se responsabilizan del tema tanto en el ámbito nacional como local, definición de recursos humanos, financieros y técnicos para el O.T., etc.) para que los países miembros del SICA puedan implementar de manera eficaz el ordenamiento territorial mediante la utilización de lineamientos legales claros y delineados de forma participativa entre los diferentes actores y a diferentes escalas de intervención. En este sentido, ya se prevé que (después de su consolidación) la Unidad de Vivienda y Ordenamiento Territorial instalada dentro de la SISCA promueva la revisión y actualización de los marcos normativos nacionales sobre O.T. Evidentemente, este proceso sentaría las bases necesarias para la construcción de una Política Centroamericana de Ordenamiento Territorial (Objetivo quinquenal n. 2 de la Agenda 2010-2015, SISCA 2010a, p. 26).

La definición de un marco operativo regional del O.T.

Otro aspecto surgido por el análisis comparativo es la necesidad de definir un marco operativo que permita la construcción de un “modelo metodológico” de planificación territorial (a nivel regional), basado en la experiencia existente en los diferentes niveles territoriales de los países miembros del SICA, aparte de la necesidad de construir una visión común y homogeneizar los marcos políticos y legales de los Estados miembros. El papel que el CONPLAN puede jugar al respecto es crucial. En efecto a este organismo le corresponde diseñar, elaborar y proponer enfoques, metodologías, instrumentos y herramientas de planificación regional a través de la armonización de las políticas regionales y brindar acompañamiento técnico especializado a los gobiernos nacionales a fin de incorporar en las políticas y planes de cada Estado la visión política regional. De tal forma, el CONPLAN puede constituirse como la instancia regional responsable de proponer, socializar y validar una “guía metodológica” que permita dotar a las instituciones gubernamentales rectoras del tema, gobiernos locales, organismos de la cooperación internacional y especialistas en planificación, una “caja de instrumentos” que permita la unificación y simplificación de los modelos de planificación en los diferentes niveles territoriales.

El ‘enfoque territorial’ en los mecanismos de inversión pública

Otra criticidad es la necesidad de repensar los mecanismos de inversión pública según un “enfoque territorial”. Esto significa que, con el fin de activar procesos de desarrollo económico y productivo en la región (por ejemplo a través de inversiones en infraestructuras estratégicas tales como carreteras, puentes, instalaciones portuarias, las cuales en el mediano-largo plazo contribuirían a mejorar la competitividad económica) es necesario conceptualizar la inversión pública como instrumento de O.T. y articular explícitamente políticas territoriales con fondos e inversiones *ad hoc*: en este tema, instrumentos y mecanismos de financiación ideados por la Unión Europea podrían representar, de alguna forma, útiles ensayos en esta dirección. Se presenta la necesidad de “territorializar” a nivel regional los presupuestos nacionales a fin de aprovechar los grandes cambios territoriales (nuevos patrones de asentamiento y urbanización, transformaciones del espacio rural, nuevos procesos inmobiliarios, grandes emprendimientos infraestructurales, etc.) para integrarlos en los modelos de O.T.

Al respecto cabe señalar que la mencionada Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015 del CCVAH prevé que a partir de 2014 los países miembros del SICA contarán con mecanismos de financiamiento aprobados para apoyar la inversión en proyectos de ordenamiento territorial y propone la creación de una “política integrada de inversión pública regional” que apoye la inversión en proyectos de carácter regional e infraestructuras estratégicas. Lamentablemente, la Agenda no menciona detalladamente los mecanismos e incentivos financieros para conseguir estos objetivos. Sin embargo, se considera interesante señalar que en el marco de otra iniciativa del SICA, la Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana (AES-SICA), ya existe una hoja de ruta que pretende guiar el desarrollo del “Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica” sobre cuya ideación y activación están trabajando desde el

2008 el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS), la Secretaría de la Integración Social (SISCA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Agenda Española para la Cooperación al Desarrollo (AECID), para desarrollar una estrategia que permita operativizar los fondos al más corto plazo, contribuyendo así para que Centroamérica cuente con un instrumento técnico financiero que capte recursos para impulsar los programas establecidos por la misma AES-SICA.

El valor estratégico de los sistemas de información territoriales

No sería posible introducir mecanismos de financiación para el desarrollo regional sin antes cubrir la falta actual de información estadística sobre las dinámicas económicas, sociales, demográficas, ambientales, (etc.), en acto en las diferentes escalas geográficas de la región. Durante el recorrido del análisis comparativo se han presentado algunas fuentes primarias de información estadística disponibles en Centroamérica y se ha señalado la inexistencia de una oficina estadística y/o sistema de gestión de la información regional.

Evidentemente, sería funcional a los objetivos de ordenamiento territorial y del mismo proceso de integración regional, la creación de plataformas que faciliten (i) la recolección, sistematización y tratamiento de datos estadísticos y (ii) la difusión de la información territorial. En este sentido, de manera similar a lo que se ha estructurado en el seno de la Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana (AES-SICA) - que prevé la creación de un Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social (OCADES) - la Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano 2010-2015 (punto 4, Objetivos específicos, SISCA 2010a, p. 27), prevé la creación de un “Observatorio Centroamericano para el Ordenamiento Territorial”, en coordinación con cada uno de los países de la región.

Un observatorio permanente integrado por los responsables de la política de desarrollo territorial en los países SICA, así como por expertos en indicadores territoriales, representaría un valor añadido a fin de valorar la experiencia existente en materia. Sin embargo, la creación de una oficina estadística regional podría responder de manera más eficaz a las tareas prioritarias de crear un sistema de información regional capaz de proporcionar a los responsables de la formulación de políticas, datos comparables y actualizados sobre tendencias socioeconómicas a nivel nacional y local. Éste no sólo trabajaría en establecer normas para recabar información cuantitativa, sino que también compartiría información cualitativa sobre políticas exitosas de desarrollo local que ya existan en la región, convirtiéndose en una herramienta regional para potenciar y complementar las acciones de los gobiernos nacionales en diferentes ámbitos.

La valorización y retroalimentación de las lecciones aprendidas

En relación a lo que ha sido considerado en el precedente punto y frente al conjunto de fragilidades mencionadas, es necesario tener en cuenta y valorizar también los esfuerzos

impulsados en cada uno de los países de la región que han dejado aprendizajes que deben ser sistematizados y retroalimentados para aprovechar las lecciones acumuladas.

De forma complementaria a la apertura de espacios de diálogo político, puede avanzarse en el intercambio de experiencias para compartir (poner en común) el valor de las lecciones aprendidas. Mucho se ha hablado de la visión integradora adoptada por Honduras en la elaboración de la Ley de Ordenamiento Territorial de 2003; y la validez conceptual, eficiencia y eficacia del diseño institucional que permite la participación de múltiples actores y que identifica el ente rector del ordenamiento territorial entre uno de los ministerios clave del gobierno nacional (aprendizajes para el fortalecimiento del marco legal e institucional).

Existen otros casos en la región en donde, en diferentes direcciones, se han producido relevantes avances en materia. El caso de Panamá demuestra como un marco claro de Ley puede permitir avances en materia de desarrollo de instrumentos técnicos (planes metropolitanos, instrumentos de gestión del suelo, etc.). Además, se cuenta con varios ejercicios de planificación que dejan aprendizajes importantes, como los casos de planificación del Área Metropolitana de San Salvador y el ordenamiento y desarrollo del territorio de Panamá, Costa Rica y República Dominicana (aprendizaje para el fortalecimiento de los instrumentos de O.T.).

Asimismo, Nicaragua ha procedido con éxito en la construcción de la institucionalidad técnica de nivel central más sólida de la región – el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) – la que por su capacidad de recolectar y procesar información territorial puede ser tomada como ejemplo a escala regional (aprendizaje para la gestión de la información territorial).

Hacia el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales

Finalmente, es importante el papel desarrollado por los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial. Actualmente en la mayoría de los países Centroamericanos, los gobiernos locales ostentan amplias competencias (por lo menos de un punto de vista formal) en sectores clave como el desarrollo económico y la ordenación del territorio. En efecto, de acuerdo al proceso de descentralización en acto en muchos de ellos, se reconoce cada vez mayor autonomía municipal, también a través de un empoderamiento de la normativa en la materia²⁷⁵. Sin embargo, muchas criticidades permanecen.

Desde el punto de vista institucional, el análisis de los países SICA (Capítulo 4) ha puesto en evidencia como en la mayoría de los casos (i) aún existe una desarticulación entre agenda de descentralización o reforma del Estado y O.T., (ii) persisten vacíos de funciones y, como consecuencia, las municipalidades tienen un rol poco participativo en esta materia (sobre todo las más pequeñas, que disponen de menos recursos financieros y humanos) y (iii) se nota una general marginalidad de los gobiernos locales en los procesos nacionales, aunque hay casos puntuales exitosos entre grandes municipalidades.

²⁷⁵ Las competencias municipales en efecto, han sido ampliadas por muchas reformas de los Códigos Municipales de varios países analizados (Capítulo 4).

Además, las limitadas capacidades fiscales, administrativas y de planificación de los gobiernos locales aún representan obstáculos cruciales y tienen un efecto importante en el gasto en áreas estratégicas del ordenamiento y desarrollo territorial (catastro, infraestructuras, etc.). Aunque las tendencias de descentralización, junto con numerosos proyectos apoyados por donantes internacionales, han aumentado las responsabilidades de los gobiernos locales, su capacidad fiscal y de generar recursos (públicos y privados), sigue siendo muy baja. Como ha sido corroborado por los estudios territoriales de la OECD, “la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos municipales centroamericanos también es limitada en extremo. Sólo los municipios más grandes tienen personal capacitado profesionalmente. Los rurales y pequeños, que constituyen más de dos tercios del total, en general tienen empleados que sólo han cursado la educación primaria y poseen conocimientos prácticos de oficina” (OECD 2006, p. 34).

Ante la fragilidad de los sistemas institucionales locales y el débil rol de los gobiernos locales, la Agenda de Ordenamiento Territorial CCVAH 2010-2015, enumera entre sus objetivos específicos “el fortalecimiento de las entidades locales” mediante el apoyo y la promoción de las asociaciones de municipios que impulsen el desarrollo regional y local, y las mancomunidades transfronterizas que estén trabajando en ordenamiento territorial (Agenda, puntos 5 y 6, SISCA 2010a, pp. 27-28).

6.4 Recomendaciones

Lineamientos estratégicos para municipios y mancomunidades

A partir de los principios y objetivos detallados en la Agenda y a fin de promover y fomentar su liderazgo en materia de gobierno del territorio, municipios y/o mancomunidades pueden adoptar algunos lineamientos estratégicos.

Una primera alternativa es orientar los procesos de asociativismo municipal - buscando la canalización de recursos públicos y privados para llevar a cabo proyectos mancomunados de ordenamiento y desarrollo territorial - hacia actividades de lobby o presión política ante los gobiernos nacionales y los organismos supranacionales. La experiencia europea demuestra cómo los actores locales a través de su participación en el gobierno del territorio se han convertido en los protagonistas de la gobernanza multinivel, compensando de esta forma algunas deficiencias de las políticas de Estado. De tal manera, las autoridades sub-nacionales y locales europeas han adquirido competencias y *expertise* en el ámbito de la gestión territorial, convirtiéndose en interlocutores cualificados a nivel nacional e internacional.

Bajo la herramienta del O.T. se puede seguir fomentando la integración de Centroamérica mediante la implementación de experiencias válidas, innovadoras y sobre todo estratégicas como es por ejemplo el Plan Trifinio²⁷⁶. En este sentido, las asociaciones de municipios pueden

²⁷⁶ Experiencia analizada en el Capítulo 5.

aprovechar estos aprendizajes para aumentar su capacidad de negociación y captación de recursos (por ejemplo para empujar el fortalecimiento de la gestión municipal, catastros y registros de información públicos, etc.²⁷⁷), tanto nacionales como por la cooperación internacional, mediante formas de (i) cooperación y partenariados horizontales (público-privados), especialmente con el sector empresarial privado, (ii) cooperación institucional vertical (pública-pública) ligando esfuerzos y responsabilidades para el logro de específicos objetivos territoriales, (iii) cooperación institucional transfronteriza mediante la ampliación de las prácticas ya desarrolladas en la región y (iv) la implicación participativa cívica y de las ONG en los procesos y proyectos de desarrollo territorial.

En la práctica, las asociaciones de municipios pueden constituirse como laboratorios experimentales para la consecución de los objetivos estratégicos definidos por la Agenda de Ordenamiento Territorial regional. Por ejemplo, pueden invertir en la constitución de observatorios y/u oficinas estadísticas responsables de dar a conocer las experiencias de planificación territorial desarrolladas y avanzar en la construcción de Sistemas de Información Geográficas mediante el desarrollo de bancos de datos estructurados y georeferenciados, mapas cartográficos regionales (herramienta esencial para la estructuración de proyectos infraestructurales estratégicos en la región, etc.), bibliotecas digitales contenedoras de información y documentación de los municipios y/o sus asociaciones, etc. Al mismo tiempo pueden invertir fortaleciendo las capacidades técnicas municipales a fin de armonizar la información recopilada por parte de cada municipio e instituir redes de colectores de datos que permitan facilitar la recolección, el seguimiento y la actualización de la información territorial en el tiempo²⁷⁸.

De forma complementaria se puede avanzar buscando un respaldo “científico” por las iniciativas en curso o en fase de programación. Esto significaría favorecer el intercambio y la profundización de lecciones emprendidas “desde lo local” y “en la práctica” fomentando la colaboración con universidades, centros de investigación científica y foros de discusión académicos que se ocupan de ordenamiento y desarrollo territorial. Como se verá en el apartado sucesivo, también las prácticas de cooperación transfronteriza se benefician cada vez más de la colaboración y cooperación con universidades, especialmente activas en la promoción de los procesos de integración regional. Esto permite no sólo la promoción de actividades científicas y debates sobre el tema y la constitución de centros de educación transnacionales (véase el caso de la Universidad Federal para Integración Latino-Americana – UNILA nacida en un contexto de cooperación transfronteriza), sino que favorece el impulso de programas de formación de recursos humanos especializados en áreas vinculadas al ordenamiento territorial y por lo tanto, a

²⁷⁷ Lo que se constituye en una gran oportunidad para promover la elaboración de Planes reguladores, de desarrollo y/o de O.T. municipales y departamentales.

²⁷⁸ La Mancomunidad Trinacional Río Lempa por ejemplo, está trabajando en el Sistema de Información Territorial Trinacional (SINTET) estructurado según “indicadores” relativos a tres específicos módulos que prevén el desarrollo al menos 5 indicadores cada uno: (i) módulo de gestión de información pública local (ii) módulo de gestión de información ambiental local y (iii) módulo de gestión de información de equidad de género (www.sintet.info/).

la creación de una masa crítica de profesionales de diversas disciplinas, capaces de contribuir de forma concreta a los esfuerzos de ordenamiento territorial empujados desde lo local.

Además, otro esfuerzo que puede ser impulsado a nivel local se refiere a la ‘capitalización’²⁷⁹ de los activos de las experiencias de planificación y gestión territorial mancomunada (y más en general de las experiencias de cooperación territorial) ya desarrolladas con éxito en Centroamérica mediante la ideación de una estrategia de diseminación de resultados de proyectos y programas.

Algunos municipios en efecto, ya han acumulado experiencia y conocimientos especializados gracias a los programas de desarrollo y/o cooperación territorial, mientras otros municipios cuentan (entre otras) con unas sólidas y complementarias competencias en materia de proyectos de gestión mancomunada de planificación y ordenamiento territorial. Por esta razón, dichos municipios o mancomunidades deberían hacer un esfuerzo para capitalizar, y poner en común, los activos con que cuentan mediante la creación (por ejemplo) de redes temáticas y grupos de trabajo, de páginas web, informes temáticos, organización de coloquios, distribución de material informativo, (etc.) relativos a buenas prácticas de proyectos y programas desarrollados con éxito a escala local. Estos procesos permitirían (i) un más amplio diálogo horizontal entre municipios y (ii) la transfusión del conocimiento acerca de buenas prácticas de desarrollo local.

Finalmente, como se ha verificado también mediante el análisis de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada, los gobiernos locales deben seguir potenciando su papel en actividades estratégicas de cooperación transfronteriza. Dichas prácticas representan en efecto laboratorios experimentales (y desde entonces esenciales) de la integración. Mediante proyectos relativos a infraestructuras físicas, conectividad, protección medioambiental (etc.) los gobiernos locales pueden ir evolucionando su rol clásico de prestadores de servicios convirtiéndose en los reales gerentes de desarrollo local y planificación territorial. Proceso que por su propia naturaleza tiene las potencialidades de crear círculos virtuosos de desarrollo y que obligaría también a los gobiernos nacionales a enfrentar con mayor eficacia las limitaciones de carácter institucional, jurídico y financiero ligadas a la gestión del territorio y que aún hoy afectan fuertemente a las municipalidades de los países miembros del SICA.

7. ANEXOS

7.1 Guatemala

Tab. 18 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA
SEGEPLAN - Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (otras competencias específicas*)	NACIONAL	Presidencia de la República
		Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
		*Ministerio Agricultura y Ganadería - MAGA
		*Ministerio Ambiente y Recursos Naturales - MARN
		*Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda - MICIVI
		Ministerio de Energía y Minas de Guatemala - MEM
		Ministerio de Economía
		Instituto Nacional Estadística - INE
		Oficina de Control de Reservas Territoriales - OCRET
		Instituto Guatemalteco de Turismo - INGUAT
	Autoridades de Lagos	
	REGIONAL(*)	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
	DEPARTAMENTAL	Consejo de Desarrollo Departamental
	MUNICIPAL	Municipalidades
	OTRAS	Asociación Nacional de Municipalidades Guatemala - ANAM

(*) Ley de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural Art.4

Tab. 19 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS	OTROS
(150) Planes de Desarrollo Municipal	
(1) Planes de Desarrollo Integral (Municipal y Departamental)	
(6) Planes Estratégicos Territoriales (PET) a nivel Departamental, Regional y Mancomunado.	
(14) Planes de Ordenamiento Territorial con diferentes modelos metodológicos (Municipio de Guatemala Capital, Antigua Guatemala, Puerto de Champerico, Esquipulas, Municipios de la Cuenca del Lago Peten Itzá –San Benito, Flores, San José, San Andrés, etc.-)	2011 (Se realizarán 20 Planes de O.T. nivel Departamental)
(1) Planes de Manejo y Ordenamiento para Áreas Protegidas y Zonas de Amortiguamiento.	

Tab. 20 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN
Constitución Política de la República de Guatemala (1985/Reformada 1993)
Ley Preliminar de Regionalización (1986)
Ley del Organismo Ejecutivo: Decreto Número 114-97 del Congreso de la República
Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Código Municipal (2002). Decreto 12-2002, Congreso de la República de Guatemala (Reformado 22-2010)
Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002). Decreto 11-2002, Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento Acuerdo Gubernativo Número 461-2002
Ley General de Descentralización (2002), Decreto 14 -2002, Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento Acuerdo Gubernativo Número 312-2002
Reglamento de la Ley General de Descentralización (2002),
Ley Marco de Acuerdo de Paz (2005), Decreto 52-2005, Congreso de la República de Guatemala
Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996). Decreto Número 120-96, Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento
Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente (1995)
Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo
Ley de Transformación Agraria
Ley de Desarrollo Social
Ley Forestal (1996). Decreto Número 101-96, Congreso de la República de Guatemala
Ley de Minería (1997). Decreto Número 48-97, Congreso de la República de Guatemala
Ley Preliminar de Urbanismo (1956). Decreto 29 de Febrero 1956, Carlos Castillo Armas
Ley de Parcelamientos Urbanos (1961). Decreto 1427 (1961), Congreso de la República de Guatemala
Ley Reguladora de Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable, Decreto 41-92, Congreso de la República de Guatemala
Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (1997). Decreto No. 26-97, Congreso de la República de Guatemala
Ley de Hidrocarburos (1983). Decreto Ley Número 109-83, Congreso de la República de Guatemala
Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares (2003). Decreto Número 34-2003, Congreso de la República de Guatemala
Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (1996). Decreto Número 135-1996, Congreso de la República de Guatemala
Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96, Congreso de la República de Guatemala
Ley Reguladora de procedimientos de localización y desmembración de derechos sobre inmuebles proindiviso, Decreto 82-84, Congreso de la República de Guatemala

Ley del Registro de Información Catastral (2005). Decreto Número 41-2005, Congreso de la República de Guatemala

Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala (1989) y sus reformas

Ley de Aprobación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales

Propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial (Registro de Ley 4049, en proceso de revisión en Congreso de la República de Guatemala)

Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales: Art. 7

Ley de Tránsito (1996)

Código de Salud (1997)

7.2 El Salvador

Tab. 21 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano - VMDU, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano (y participan*)	NACIONAL	Presidencia de la República
		Vicepresidencia de la República
		Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano
		*Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales - MARN
		Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Aspectos específicos)
		*Consejo Nacional de Desarrollo Territorial - CONADES
		Comisión Nacional de Desarrollo Local - CONADEL
		Comisión de Municipalismo de la Asamblea Legislativa
		Sistema Nacional Estadística Territorial – SNET
		Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República
		Ministerio de Economía (MINEC)
		Ministerio Agricultura - MAG
		Centro Nacional de Registros (CNR)
		*Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal - ISDEM
		*Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial (SAE)
		REGIONAL
	DEPARTAMENTAL	-
	MUNICIPAL	Municipalidades
	OTRAS	*Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador - COMURES
		Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador - COAMSS
*Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador		

Tab. 22 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS
Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNOTD) VMVDU-MARN y propuesta de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (VMVDU, 2001-2004)
Plan de Nación (Comisión Nacional de Desarrollo 1997-2000)
(14) Planes Regionales de Ordenamiento Territorial
Planes de Desarrollo Urbano: Santa Ana, San Miguel y Sansonate (1981)
Plan de Reconstrucción del Municipio de San Salvador (VMVDU, 1987)
Metro Plan 2000 OPAMSS (1988)
Planes Maestros de Desarrollo Urbano PLAMADUR (VMVDU 1995-1997)

El PLAMATRANS (VMT 1995-1997)

Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de San Andrés (VMVDU, 1988)

Planes de OT Gobiernos Locales (1995-2005)

Plan de Desarrollo del Corredor San Salvador/Comalapa (VMVDU, 2000)

(12) Planes regionales de Desarrollo Territorial VMVDU (2005-2008)

Plan de Desarrollo Municipal

OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Planes Estratégicos de Mancomunidad

Planes de Gestión de Riesgos (Municipales y Regionales)

Planes de Áreas Naturales Protegidas, Corredores Biológicos y Zonas Costeras.

1998 Estrategia de Desarrollo Local RDL

Tab. 23 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República de El Salvador (1983)

Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011)

Decreto Legislativo N. 233 de 1998 - Ley de Medio Ambiente

Decreto Presidencial N. 17 de 2000, Reglamento de la Ley del Medio Ambiente

Decreto Legislativo N. 732 de 1993 - Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS COAMSS/ OPAMSS

Ley de Urbanismo y Construcción (1951) y su Reglamento

Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción de Septiembre de 1973

Reglamento a la de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales (1991)

Código Municipal (Decreto N. 274-86) y reformas 2000 y 2010

Ley Forestal N. 268 de 1973, reformada en 1986 y en 1996

Ley de Minería, Decreto 544 de 1995

Decreto N. 96 de 2001 de Creación de SNET

Ley de áreas naturales protegidas

Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

Ley de creación del Fondo de Inversión social para el desarrollo económico y social de los Municipios

Ley de Protección y mitigación de desastres

7.3 Honduras

Tab. 24 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA
Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa de Planificación SEPLAN (colaboración*)	NACIONAL	Consejo de Plan de Nación
		Comité Ejecutivo de OT (CEOT)
		*Secretaría de Medio Ambiente
		*Secretaría de Obras Públicas
		*Secretaría de Agricultura y Ganadería
		Unidad Información Territorial (UIT)
		Sistema de Información Territorial (SINIT)
	REGIONAL/ DEPARTAMENTAL	Consejo Regional de OT (COROT)
		Consejo Departamental de OT
		Unidades Técnicas Permanentes Regionales
	MUNICIPAL	Municipalidades
	OTRAS	Consejo de Ordenamiento Territorial de Mancomunidades (COMOT)
		Asociación de Municipios de Honduras - AMHON

Tab. 25 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS
Plan Nacional, Regional, Municipal y de Áreas bajo Régimen de Ordenamiento Territorial
Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022
(26) Plan de Desarrollo con Enfoque de Ordenamiento Territorial (PDMOT)
(69) Plan Municipal Ordenamiento Territorial (PMOT)
(218) Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEDM)
(40) Plan Municipal de Gestión de Riesgo (PMGR)
(6) Plan de Prevención y Respuesta (PPR)
(15) Plan Prevención y Mitigación (PPM)
(5) Plan Medio Ambiental (PMA)
(14) Diagnostico Integral Multidimensional (DIM)
5 Planes Regionales de Ordenamiento Territorial a nivel de Mancomunidad
Planes Estratégicos de Reducción de la Pobreza a nivel Municipal y Departamental
Plan de Desarrollo de la Región Centro Oriente (PRODERCO)
Plan Trifinio (Zona Fronteriza: Honduras, El Salvador y Guatemala)
OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN
Sistema de Información Territorial SINIT
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRONOT) 2000

Fase I “Diagnostico Integral Multidimensional” del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT)
Fase I del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT) 2009
Diagnostico Integral Multidimensional (DIM) del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, 2009.
Bases de una estrategia de ordenamiento territorial, 1980
Orientaciones para el Desarrollo Regional 1979-1983
Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de Olancho (PROLANCHO)
Proyecto de Bosques y Productividad Rural (PBPR)
Proyecto de fortalecimiento de la gestión local de los recursos naturales en las cuencas de los Ríos Patuca, Choluteca y Negro (FORCUENCAS)
Programa de apoyo a la seguridad alimentaria de Honduras (PASAH)
Innovación, aprendizaje y comunicación para la co-gestión adaptativa de cuencas (FOCUENCAS II)

Tab. 26 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN
Constitución de la República de Honduras (1982).
Ley de Municipalidades de Honduras Decreto 134-90 y reforma Decreto 143-2009
Decreto 180-2003, Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras y su Reglamento (Acuerdo 25/2004)
La Ley de Visión País y Plan de Nación (Decreto 286-2009)
Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Gaceta No.18976 del 27/09/1966)
Ley de Participación Ciudadana Decreto 03-2006
Decreto Legislativo de creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) y la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).
Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial
Propuesta de Política de Descentralización.

7.4 Nicaragua

Tab. 27 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA
<i>Ausencia de una entidad rectora Competencias compartidas*</i>	NACIONAL	Presidencia de la República
		*Comisión Sectorial de Descentralización (CSD)
		*Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
		*Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA)
		*Ministerio Agropecuario y Forestal
		*Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
		*Ministerio de Transporte e Infraestructura
		*Instituto Nacional de Fomento Municipal (INIFOM)
		Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
		Sistema Nacional de Información Ambiental
	REGIONAL (*)	*Gobiernos Regionales
		Consejos Regionales Autónomos (CORPES)
	DEPARTAMENTAL	Consejo de Desarrollo Departamental
	MUNICIPAL	*Gobiernos Municipales
		Comité de Desarrollo Municipal
Asociaciones de pobladores		
OTRAS	Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)	

Tab. 28 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS
Planes Nacional de Desarrollo Humano actualizado 2009-2011 (http://www.pndh.gob.ni/)
Plan General de Desarrollo Urbano de Managua en el año 1975
7 Planes Ambientales Municipales
80 Plan de Desarrollo Comunitario de nivel municipal y local
1 Plan de Ordenamiento Territorial Municipal (del Municipio de Waspm)
Propuesta de Ordenamiento Ambiental del Territorio. León y Chinandega
Sistema de Planificación Municipal
OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN
Programa de Descentralización y Desarrollo de la Región del Pacífico de Nicaragua 1974 y 1976
Marco Nacional de Referencia para la Planificación Física, década de los 80
Sistema Urbano Nacional SUN 1982
Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio
Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento Territorial, 1993

Metodología para el Levantamiento del Uso del Suelo Urbano, 1995, Ciudad de León (1993), Isla Ometepe (1994), Estelí (1995); y el Estudio de Ordenamiento Territorial en los departamentos de Matagalpa y Jinotega (1998)

Tab. 29 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Nicaragua (1986) y sus Reformas.

Ley 28/1987, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica y su Reglamento del 2002

Normas Mínimas de Dimensionamiento Urbano

Ley 59/1989, Ley de División Política Administrativa y sucesivas reformas

Ley 40/1989, Ley de Municipios y sus reformas (Ley 261 de 1991)

Ley 217/1996, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Decreto Ejecutivo 42/1997, Política Nacional de Población

Ley 311/1999, Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)

Decreto Ejecutivo 25/2001, Política Ambiental de Nicaragua

Decreto Ejecutivo 90/2001, Política General para el Ordenamiento Territorial

Decreto Ejecutivo 78-2002, Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial

Ley 462/2003 de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal

Ley 475/2003, Ley de Participación Ciudadana y su Reglamento

Ley Nacional de Urbanismo

Ley 559/2005 Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Ley 445/2005 Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio Maíz

Decreto 45/2006, Política Nacional de Descentralización Orientada al Desarrollo Local

Decreto Ejecutivo 70/2006, Marco General de Política de Tierras

Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial propuesto por INETER (2006)

Ley 620/2007, Ley General de Aguas Nacionales

Proyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de República de Nicaragua

Política Nacional de Ordenamiento Territorial. INETER 2008.

Ley 677/2009 Ley Especial para el Fomento de Construcción de Viviendas y de Acceso a la Vivienda de Interés Social

7.5 Costa Rica

Tab. 30 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU, Ley 1788) <i>entidad rectoras del tema adscrito al MIVAH, Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos</i>	NACIONAL	Presidencia de la República
		Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
		Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones (MINAET)
		Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
		Dirección de Urbanismo
		Consejo Nacional de Planificación Urbana
		Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano
		Ministerio de Obras Públicas y Transportes
		Ministerio de la Presidencia (Iniciativa Paz con la Naturaleza)
		Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SNAC)
		Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario
		Secretaría Técnica Nacional Ambiental
		Catastro Nacional
	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	
	Comisión de la Cuenca Alta del Río Reventazón	
	REGIONAL / DEPARTAMENTAL	-
	MUNICIPAL	*Gobiernos Municipales
		Asociación Municipios - Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)
		Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI)
	OTRAS	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
	Registro Nacional de Costa Rica	
	Sistema de información para el Desarrollo Local (INFODEL)	

Tab. 31 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS
Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 (MIDEPLAN)
Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (MIDEPLAN)
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010(MIDEPLAN)
Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (MIDEPLAN)
Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)
Primer Plan para el Área Metropolitana en 1982
Plan Regional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana (Plan GAM de 1982)

El Plan Regulador a nivel local

Planes regionales, planes de manejo de cuencas, planes de manejo y gestión de zonas protegidas, planes de manejo de la zona marítimo terrestre, planes maestros costeros, entre otros

Plan PRUGAM (Planificación Regional y Urbana del Gran Área Metropolitana)

Actual propuesta para un nuevo Plan de Desarrollo Urbano para la GAM

Tab. 32 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN
Constitución Política de la República de 1949 (y reformas)
Código Municipal
Ley 70/1916 crea la Oficina de Catastro General
Ley 49/1926 crea el Catastro General adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Ley 2825/1961 de Tierras y Colonización
Ley 4240/1968 de Planificación Urbana
Ley 5525/1974 de Planificación Nacional
Ley 5695/1975 de Creación del Registro Nacional
Sistema de Planificación Nacional, Decreto Ejecutivo 7944-P / 1978
Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES 1987)
Ley de Biodiversidad 7788
Ley 7779/1998 de Uso, Manejo y Conservación de Suelos
Ley 7554/1995 Orgánica del Ambiente
Ley 7575/1996 Forestal
Ley de Conservación de la Vida Silvestre
Ley 2825 de Tierras y Colonización
Ley de Planificación Urbana
Decreto (28937) de creación del Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, año 2000
Decreto de creación del Ministerio de Ambiente (Decreto 22840-MIRENEM /1994)
Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo
Ley de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón

7.6 Panamá

Tab. 33 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA
Viceministerio de Ordenamiento Territorial* (adscrito al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial - MIVIOT)	NACIONAL	Presidencia de la República
		Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
		Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)
		Colaboración directa con el Viceministerio de O.T.
		*Dirección de Ordenamiento Territorial
		*Dirección de Control y Orientación del Desarrollo
		*Dirección de Investigación Territorial
		*Dirección Nacional de Ventanilla Única
		*Dirección de Propiedad Horizontal
		Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
	Consejo Nacional de Urbanismo (CONAUR)	
	REGIONAL (*)	*Gobiernos Regionales
		Consejos Regionales Autónomos (CORPES)
	DEPARTAMENTAL	Consejo de Desarrollo Departamental
	MUNICIPAL	Gobiernos Municipales
OTRAS	Asociación de Municipios de Panamá - AMUAPA	

Tab. 34 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS
El Plan Indicativo General de Ordenación del Territorio de la República de Panamá (PIGOT)
Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal
Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.
Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Bayano, Subcuenca del Río Majé y Áreas Adyacentes al Embalse
Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá
Planes de Manejo de Áreas Protegidas
Plan de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro
(18) Planes de Ordenamiento Territorial a Nivel Provincial de Panamá - 13 realizados bajo la coordinación de CONADES, los otros de ANAM (Boquete, Cémaco, Changuinola, Chiriquí, Chiriquí Grande, Coclé, 2 Colón, 2 Bocas del Toro, Darién, David, Herrera, Comarca Nögbé Buglé, Ocú, , Los Santos, Sambú, Veraguas)

(7) Planes de Ordenamiento Territorial a Nivel de Cuenca Hidrográfica en la República de Panamá (5 coordinados por CONADES, 2 por ANAM: Río La Villa, Río San Pedro, Río Indio, Río Miguel De la Borda, Río Changuinola, Río Chico, Río San Pablo)

Plan de Ordenamiento Territorial del Área de Influencia de la Carretera Punta Peña –Almirante (ANAM)

OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño

Proyecto de Monitoreo de la Cuenca del Canal de Panamá (PMCC)

Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Darién

Validación de la metodología de Ordenamiento Territorial Local en el Corregimiento de Río Congo, Darién

Tab. 35 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de 1972 y sucesivas reformas

Código Penal

Código Agrario de 1963 (Ley 37/1962)

Ley 9/1973 crea el Ministerio de Vivienda

Ley 21/1997 Plan Regional y Plan General del Área del Canal, introduce categorías de ordenamiento territorial

Decreto Ley 19/1997 Ley que crea la Autoridad del Canal de Panamá

Ley 41/1998 General de Ambiente de la República de Panamá

Decreto Ejecutivo 44/1999 crea el CONAUR

Ley 7 de 1998 crea la Autoridad Marítima de Panamá (AMP)

Decreto Ejecutivo 205/2000, Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas de Panamá y Colón

Ley 44/2002 del Régimen Administrativo Especial para el Manejo, Protección y Conservación de las Cuencas Hidrográficas

Ley 6/2006 de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano (y otras disposiciones)

Ley 44 de 2006 crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá

Decreto Ejecutivo 23/2007, Reglamenta de Ley 6 de 2006

Decreto Ejecutivo 123/2009, Reglamento de Ley 41 de 1998

Ley 61/2009 - Reorganización del Ministerio de Vivienda, se crea el Viceministerio de Ordenamiento Territorial

Resolución 4/2009 establece el procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano”.

Ley 31/2010 establece el Régimen de Propiedad Horizontal

7.7 Belice

Tab. 36 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA	
Ministry of Housing & Urban Development* y Ministry of Natural Resources**	NACIONAL	Central Housing & Planning Authority*	
		Land Utilization Authority**	
		Department of Environment**	
		National Environmental Appraisal Committee**	
		Land Information Center - Lands & Surveys Department	
		Coastal Zone Management Authority	
		Ministry of Agriculture and Fisheries	
		National Emergency Management Organization	
		Belize Tourism Industry Association.	
		Ministry of Works	
		Ministry of Tourism	
		REGIONAL (*)	
		DEPARTAMENTAL -	
MUNICIPAL	Gobiernos Municipales		

Tab. 37 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS
Belize and Acquisition and Involuntary Resettlement policy framework
Indigenous People's Framework
Environmental Management Framework
No se cuenta con otra información

Tab. 38 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN
Belize Constitution Act (1981 y sucesivas reformas) and Subsidiary Act
Housing and Town Planning Act de 1947 (Chapter 182, revisada en 2000)
Belize City Council Act (1999)
Belmopan City Council Act (1999)
Towns Councils Act (1999)
Village Council Act (1999)
Environmental Protection Act (Chapter 328)
National Lands Act and Subsidiary Act (Chapter 191 y Chapter 119S)
Environmental Tax Act (Chapter 64:01)
Belize Agricultural Health Authority Act and Subsidiary Act (Chapter 211 y Chapter 211S)
Solid Waste Management Authority Act and Subsidiary Act (Chapter 224 y Chapter 224S)
Land Tax Act and Subsidiary Act (Chapter 58 y Chapter 58S)
Land Acquisition (Public Purposes) Act
Land Adjudication Act and Subsidiary Act (Chapter 185 y Chapter 185S)

7.8 República Dominicana

Tab. 39 - Entidades/Niveles de la gobernanza del O.T.

ENTIDAD RECTORA	NIVEL	INSTANCIA
Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)*	NACIONAL	*Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
		Instituto Nacional de Turismo – INDETUR
		Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
		INVI
		SECTUR
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	PROVINCIAL	Gobiernos Provinciales y de Distrito Nacional
	DEPARTAMENTAL	-
	MUNICIPAL	Gobiernos Municipales
	OTRAS	Comité de Gestión Territorial (Res. Mun. 2722-05)

Tab. 40 - Instrumentos de O.T.

INSTRUMENTOS
Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030
Planificación y diagnósticos integrales del territorio
Lineamientos urbanos municipales
Planes regionales de desarrollo (PLANDES)
Planes estratégicos de áreas metropolitanas
Planificación sectorial con incidencia en el territorio: defensa, salud agricultura, educación, obras públicas, justicia, electoral, hídrico, recursos naturales, turismo, pesca, minería
Estudio de evaluación de los Recursos Naturales, OEA, 1967 y INDRHI 1994, OEA
Informe Nacional para Río
Temas forestales (PAFT) y Ordenamiento Forestal DGF 1984, Proyecto Marena-AID
PORN-Pedernales
Proyecto Políticas Ambientales
Plan Nacional de Gestión de Riesgos-Plan de Acción Territorial
Plan Nacional de Cuencas
Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Alta de Río Yaque del Norte en el municipio de Jarabacoa
Plan de Ordenamiento de los Recursos Naturales de la provincia de Pedernales Planes de Manejo de AAPP
Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano (CONAU 2002)
Plan Estratégico de Desarrollo del Distrito Nacional
Plan Capital Santo Domingo
Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Santiago
Propuesta Lineamientos Generales (Secretaría de Estado de Turismo)
STP 2001, BID, Propuesta Metodológica Plan de Acción Territorial y Prevención de Desastre
Propuesta Áreas Protegidas, SEMARN 2003

Tab. 41 - Legislación relacionada con el O.T.

LEGISLACIÓN
Ley 64-00 Ley Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Ley 637-65 de Presupuesto Municipal
Decreto 527/02 Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Ley 6232 crea la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) Santo Domingo
Ley 147-02 Gestión de Riesgo
Ley 166-03 de Transferencias
Ley 498-06 Crea Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública
Ley 496-06 Crea Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
Ley 423-06 Establece una nueva Ley Orgánica de Presupuesto
Ley 176-07 Ley del Distrito Nacional y los Municipios
Ley 170-07 de Presupuesto Participativo
Decreto No. 231-07 Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo

8. REFERENCIAS

- AEBR (Association of European Border Regions) (2010), *Final Report, Cross-Border Cooperation in Latin America. Contribution to the regional integration process* (Reference nº 2009.CE.16.0.AT.118), [Online], Enero de 2011: http://ec.europa.eu/regional_policy/international/studies_en.htm
- Altmann, B. J. y Beirute, B. T., (2011) *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro*, Teseo, CAF, FLACSO, Buenos Aires.
- Ammour, T. (2009) 'Catastro de políticas y programas con enfoque territorial en Honduras' Working paper, *Latin American Center for Rural Development (Rimisp)*, serie Catastro de políticas y programas con enfoque territorial, Santiago, Chile.
- Anderson, J., O'Dowd, L. y Wilson, T. M. (2002), 'Why Study Borders Now?', *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, pp. 1-11.
- Aracelly Franco, M. J. (2009), *Ordenamiento Territorial en Panamá*, Revista de Planeamiento Territorial y Urbanismo Iberoamericana, [Online], Noviembre de 2010: www.planeamientoyurbanismo.com/articulos/58/ordenamiento-territorial-en-panama.
- Beauvais, C. y Jenson, J. (2002) 'Social Cohesion. Updating the State of Research', *Canadian Policy Research Networks* (cprn), Ottawa, Discussion Paper, n. F/22, mayo.
- Bobbio, L. (2005), 'Governance Multilivello e Democrazia', *Rivista delle Politiche Sociali* n. 2, pp.51-62.
- Boisier, S. et. al. (1981), *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, SIAP/ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1994), 'La construcción intelectual del regionalismo latinoamericano', *Nova Economía*, Vol. 4, n. 1, CEDEPLAR, 1994, Belo Horizonte, Brasil.
- Boisier, S. (2001), *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*, [Online], Enero de 2011: www.fundicot.org/ciot%203/grupo%207/011.pdf
- Bravo, A. (2009), 'Diagnostico del marco legal de la competencias transferibles y del Ordenamiento territorial en Guatemala', Documento de trabajo.
- Berti, G. y Ferrufino, C. (2009), *Ordenamiento territorial en Centroamérica y Republica Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional*, ed. Confedelca, GTZ, SISCA, San Salvador, El Salvador.

- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano) (2008), *Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024* (ERAS), [Online], Enero de 2011: www.sica.int
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano) (2010), *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030* (ECADERT), [Online], Enero de 2011: www.sica.int
- CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) (2009), *Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014* (PARCA), [Online], Enero de 2011: www.sica.int
- CCVAH (Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano) (2009), *Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos* (ECVAH), [Online], Enero de 2011: www.sica.int
- Caldentey del Pozo, P. y Romero Rodríguez, J.J. (2010), *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Córdoba, España.
- CEMAT (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio) (2006), Resoluciones “*Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa*”, Conferencia de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio de los Estados Miembros del Consejo de Europa, [Online], Enero de 2011: http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/cemat/pdf/14cemat_resoluciones_esp.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*, México, [Online], Noviembre de 2010: <http://www.eclac.org>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile.
- CEPREDENAC (Centro de Coordinación Para la Prevención de los Desastres en América Central) (2010), *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riegos* (PCGIR), [Online], Enero de 2011: www.sica.int

- Coletti, R. (2009), *La cooperazione transfrontaliera in Europa come strumento di governance multilivello delle aree di frontiera*, en L. Scarpelli (a cura de) *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, ed. Patròn, Bologna.
- Coletti, R. (2010), ‘Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea’, *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. X, nº 1, pp. 154-173.
- Conato, D. (2009), “Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana”, in Rhi-Sausi, J. L. y Conato, D. (2009), *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*, [Online], Enero de 2011: www.eumed.net/libros/2010b/701/
- Confedelca (2007) *Breve informe sobre la situación del ordenamiento territorial en Nicaragua*, [Online], Noviembre de 2010: www.confedelcacentroamerica.org
- Consejo de Europa (1980), *Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali*, Convenzione di Madrid, 21 maggio 1980.
- Consejo de Europa (2006), *Practical Guide to Transfrontier Co-operation*
- Comisión Europea (1985), *Squilibri regionali e “performance” delle economie nazionali*, Informe elaborado por el equipo de trabajo del Prof. Giovanni Magnifico, Luxemburg.
- Comisión Europea (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (Regional Development Studies 28), Luxemburg. Office for Official Publications of the European Communities, [Online], Enero de 2011: <http://www.espace-project.org/publications/EUcompendium.pdf>
- Comisión Europea (1999), *ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio UE*, Consejo de Potsdam, [Online], Enero de 2011: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- Comisión Europea (2005), *Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas.
- Comisión Europea (2008), *Eurostat Regional Yearbook*, Luxembourg, [Online], April de 2009 www.europa.eu
- Comisión Europea (2008b), *Libro Verde sobre la cohesión territorial Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de la Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.

- Comité de las Regiones (2009), *Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, Bruselas*, Bélgica, [Online], Enero de 2011: http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/Libro_blanco_gobernanza_CAST.pdf
- De Mattos, C. (1996), 'Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional', Doc. D/88, *ILPES*, 1996, Santiago de Chile.
- FAO (2004a), *Informe de País El Salvador*, Fao Oficina para América Central y el Caribe, [Online], Noviembre de 2010: www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/document/ord09.swf
- FAO (2004b), *Informe de País Panamá*, Fao Oficina para América Central y el Caribe, [Online], Noviembre de 2010: www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/document/ord02.swf
- Ferruffino, C. (2010), '*Foro Centroamericano de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*', Ponencia, San Salvador 09 y 10 de junio de 2010 [Online], Noviembre de 2010: www.sica.int
- Fundación DEMUCA (2009), *Perfiles de las competencias municipales en Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2010), *Relatoría del Ciclo de Mesas FLACSO – CAF*, I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales [Online], Enero de 2011: www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Publicaciones/Relatoria_del_Ciclo_de_mesas_FLACSO_CAF.pdf
- FUNDE (2007), *Desarrollo local transfronterizo, nuevas perspectivas desde los territorios* (eds) Zamora Rivas, A., Gernaert Wilmar S., y Humberto López, O.,
- Garrido Gutiérrez, L. M. (2010), *El desarrollo normativo de la Ordenación del Territorio en España, Documento de trabajo*, [Online], Noviembre de 2010: www.unioviado.es
- Gómez Orea, D. (1994), *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico*, Editorial Agrícola Española.
- Hiernaux, D., Bertrand, B. y Lindon, A. (2006), *Tratado de geografía humana*, Anthropos, UAM.
- Hildenbrand Scheid, A. (1996), *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, ed. Kora, Sevilla, España.
- Janer Torrens, J. D. (2010), 'La participación de los entes regionales y locales españoles en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial', *Revista de Derecho Comunitario*

Europeo, Madrid, n. 35, pp. 117-142. [Online], Enero de 2011: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Documents/AECT.pdf>

Kearns, A. y Forrest, R. (2000) 'Social cohesion and multilevel urban governance', en *Urban Studies* vol. 35, n° 5-6, pp. 995-1017.

Kramsch, O. y Hooper, B. (2004), (eds) *Cross-border governance in the European Union*, Oxford, New York, Routledge

Leonardi R. (1998), *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna

Marteles, S. (2009), *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas* (con la colaboración de Rhi-Sausi J. L., Conato D., Velásquez J. y Apollo S.), X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición. Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) y Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú), [Online], Enero de 2011: http://www.cespi.it/PDF/BRIT_Marteles.pdf

Massiris, C. A. (2000), *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional Edición original*, [Online], Noviembre de 2010: www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm

Massiris, C. A. (2002), *Ordenación del Territorio en América Latina*, Scripta Nova, Vol. VI, n. 125, [Online], Noviembre de 2010: www.ub.edu/geocrit/nova.htm

Massiris, C. A. (2006), *Gestión del Ordenación del Territorio en América Latina: desarrollo recientes*. Conferencia Magistral en el "IV Seminario de Ordenamiento Territorial", Año 4, Vol. 1, n. 4 [Online], Noviembre de 2010: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf

Mejía Herrera, O.J. (2008), *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*, Editorial Universitaria UNAN, León.

Melgar, M., Maier, L. y Mata G. (2009), *Análisis de instrumentos de planificación para la creación de una metodología trinacional de planificación estratégica territorial, para el fortalecimiento de las mancomunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador, Centroamérica*, Informe técnico de consultoría individual, Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, Diciembre, Guatemala.

Melgar, M. y Maier, L. (2010), *Análisis de instrumentos de planificación para la creación de una metodología trinacional de planificación estratégica territorial, para el fortalecimiento de las mancomunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador, Centroamérica*, Informe de consultoría, Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, Febrero, Guatemala.

- Melgar, M. Maier, L. y Lechuga, R. (2009), *Glosario de Términos Asociados a Procesos de Ordenamiento Territorial*, PLANOT Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, Honduras
- Ministero dell' Ambiente e della Tutela del territorio (2003), *Pianificazione territoriale provinciale e rischio idrogeologico. Previsione e tutela*, [Online], Noviembre de 2010: http://www.inu.it/blog/pian_prov/wp-content/uploads/2009/06/ministero_ambiente_pianificazione_difesusuolo.pdf
- Moir, S., M. A. (2008), 'El Ordenamiento Territorial en Guatemala', Foro Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, 25 de Septiembre, Matagalpa, Nicaragua, [Online], Noviembre de 2010: www.foro-odt.com.
- Noferi, A. (2010), 'Desarrollo, Cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad', en *Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina*, Diputación de Barcelona, España, [Online], Enero de 2011: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-346.pdf>
- Oddone, N. (2009), *Compilación de Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay*, I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay. Ciudad del Este, CeSPI-IILA.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2006), *La Región Mesoamericana, Sureste de México y América Central*, Estudios Territoriales de la OCDE, Paris.
- Pandero Moya, M. (2001), *Los territorios homogéneos como base del desarrollo rural. Lecciones de desarrollo rural*. Universidad de Castilla-La Mancha, CEDER-CAM. Ciudad Real, pp. 179-182.
- Pérez, C. R. (2008), 'El SICA: Avances del proceso de Integración Centroamericana', Exposición de 30 de Septiembre de 2008, Director de Asuntos Económicos Secretaría General del SICA, [Online], Noviembre de 2010: www.sica.int
- Perkmann, M. y Sum N.L. (2002), *Globalization, Regionalization and Cross-border regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Londres.
- Perkman, M. (2005), 'The emergence and governance of Euroregions the case of the EUREGIO on the Dutch-German border', Paper presented at the workshop: Euroregions: experiences and lessons, Institut Universitari d' Estudis Europeus, University of Barcelona, 15-16 December, 2005.
- Perkman, M. (2007), 'Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross border region', *Regional Studies*, n. 41, pp. 253-266.

Plan Trifinio (1997), *Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio*

Petit, M. y Medina, M. (2004) *Glosario de Términos sobre temas de Ordenamiento Territorial y ambientales*, Montevideo, [Online], Enero de 2011: www.farq.edu.uy/estructura/servicios_docentes/institutos/itu/InvBasica/glosario/glosario.htm

Proto, P. P. (2008), 'Indagine su Euroregióni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?', *CeSPI Working Paper 45/2008/IT*, [Online], Diciembre de 2010: http://www.cespi.it/WP/WP45-Euroregioni_Gect_Proto_it1.pdf

Quiteño, G. y Vega, L. (2008a), 'Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador', *CEPAL - Serie Desarrollo territorial*, n. 4

Quiteño, G. y Vega, L. (2008b), 'El desarrollo económico territorial en la política salvadoreña', *ECA Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, n. 697-698, pp. 1117-1156.

Rhi-Sausi, J. L. y Coletti, R. (2009), 'Integración regional y cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias y perspectivas', *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina* [Online], Diciembre de 2010: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-347.pdf>

Rhi-Sausi, J. L. y Conato, D. (2009), *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*, [Online], Enero de 2011: www.eumed.net/libros/2010b/701/

Rhi-Sausi, J. L. y Oddone, N. (2010), *Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y el Mercosur*, en publicación.

Ricq, C. (2006), *Handbook of transfrontier Co-operation*, Ginebra, University of Geneva, Consejo de Europa.

Roque Valdovinos, A.L. (2008), 'Importancia del Ordenamiento y Desarrollo Territorial en El Salvador', Foro Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, 25 de Septiembre, Matagalpa, Nicaragua, [Online], Noviembre de 2010: www.foro-odt.com

Sanahuja, J. A. (2007), *Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana*, en Gratius, S., Freres, C., Mallo, T. y Sanahuja, J. A. (Coords.), ¿Para qué sirve el diálogo político entre la ue y América Latina? Madrid. Fundación Carolina/fride/icei

- Sanahuja, J. A. (2009), *La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa*, en Fernando Carrillo Flórez “La lucha contra la exclusión social en América Latina - Una mirada desde Europa” pp. 65-100.
- Scarpelli, L. (2002), *Appunti dalle lezioni di organizzazione e pianificazione del territorio*, Edizioni Kappa, Roma.
- SEPLAN (2010), *Descripción y análisis crítico de la situación del ordenamiento territorial en Honduras*, [Online], Noviembre de 2010: www.geogra.uah.es/inicio/I_cong_honduras/docs/ponencias_pdf/ponen1_pdf/ponencia_honduras_1/Ponencia_1-Honduras.pdf
- SISCA (2010a), *Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2015 (CCVAH)*, [Online], Enero de 2011: www.sica.int
- SISCA (2010b), *Diagnóstico Normativo Centroamericano*, Proyecto EuropeAid / 126041 / D / SER / Multi, Resultado A.2.1. “Modernización de las normativas relacionadas a la Gestión Ambiental, de Recursos Hídricos y de Reducción de Riesgos para incrementar la incidencia de las mismas en otros ámbitos de actividad en los países de la Región”, San Salvador, El Salvador.
- SISCA (2010c), *Propuestas para un Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial en Centroamérica*, Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental- PREVDA A/2005/017, San Salvador, El Salvador.
- Trillo Santamaría, J.M (2010), *La cooperación transfronteriza en Europa, un nuevo tiempo de formación regional*, Universidad Carlos III de Madrid Seminario ANTE, Santiago de Compostela 16/4/10, [Online], Diciembre de 2010: www.usc.es/ante/wp-content/uploads/2010/06/Trillo.pdf
- Viesti G. y Prota F. (2008), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Zúñiga Mendieta, L. (2008), ‘*Proceso de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en Nicaragua*’, Foro Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, 25 de Septiembre, Matagalpa, Nicaragua, [Online], Noviembre de 2010: www.foro-odt.com

9. SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

AEC	Asociación de Estados del Caribe
AECID	Agenda Española para la Cooperación al Desarrollo
AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AEIE	Agrupación Europea de Interés Económico
AES-SICA	Agenda Estratégica Social SICA
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia SICA
CC-SICA	Comité Consultivo SICA
CCVAH	Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano
CDT	Comité informal de Desarrollo Territorial
CE	Comisión Europea
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEE	Comunidad Económica Europea
CEMAT	Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio
CENTROESTAD	Comisión Centroamericana de Estadísticas del Sistema de la Integración Centroamericana
CEOT	Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial Honduras
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CE-SICA	Comité Ejecutivo SICA
CIS	Consejo de la Integración Social Centroamericana
CISSCAD	Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana
CMRE	Consejo de los Municipios y Regiones de Europa
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
COCODES	Consejo Comunitario de Desarrollo de Guatemala
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo de Guatemala
CdE	Consejo de Europa
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica

COMOT	Consejo de Ordenamiento Territorial de Mancomunidades Honduras
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo de Guatemala
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible de Panamá
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Territorial
CONAM	Consejo Nacional Ambiental de Costa Rica
CONAUR	Consejo Nacional de Urbanismo de Panamá
CONPLAN	Consejo de Ministros de Planificación
CORPES	Consejo Regional de Planificación Económica y Social de Nicaragua
CRA	Consejos Regionales Ambientales de Costa Rica
CRPM	Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CSUCA	Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Consejo Superior Universitario Centroamericano
CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial Honduras
DSI	División de Sistemas Informáticos Nicaragua
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030
ECVAH	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos
EDEC	Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario
ENPI	European Neighborhood and Partnership Instrument
ERAS	Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024
ESPON/ORATE	Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo
ETE	Estrategia Territorial Europea
FAO	Food and Agriculture Organization
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía
FEP	Fondo Europeo de Pesca
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
FSE	Fondo Social Europeo
FSUE	Fondo de Solidaridad de la Unión Europea
GOT	Grupo de Ordenamiento Territorial de Nicaragua
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IAP	Instrumento de Ayuda de Preadhesión
IFOP	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
INDETUR	Instituto Nacional de Turismo de República Dominicana
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INFOM	Instituto de Fomento Municipal de Nicaragua
INTERREG	Iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda de República Dominicana
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo de Costa Rica

IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
ISPA	Instrumento de Política Estructural de Preadhesión
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Guatemala
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá
MOP	Ministerio de Obras Públicas de El Salvador
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica
NUTS	Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas
OCADES	Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAMSS	Oficina de Planificación Área Metropolitana de San Salvador
PAIRCA	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
PARCA	Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PC	Programa Comunitario
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos
PEOT	Perspectiva Europea de Ordenación Territorial
PRESANCA	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
PREVDA	Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental
PRNOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial de Nicaragua
PRRD	Plan Regional de Reducción de Desastres
RIC	Registro de Información Catastral de Guatemala
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
SAE	Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial El Salvador
SAPARD	Programa especial de adhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural
SCE	Sociedad Cooperativa Europea
SEC	Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica
SECTUR	Ministerio de Turismo de República Dominicana
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana
SEMARENA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana

SEGEPLAN	Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras
SEC	Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica
SE-CAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SE-CCAD	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
SE-CMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SE-COMISCA	la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
SE-COSEFIN	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana
SEE	Sistema Estadístico Europeo
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa de Planificación Honduras
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia Honduras
SG-SICA	Secretaría General SICA
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIMAFIR	Sistema de Información Macroeconómica y Financiera Regional
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica
SINIT	Sistema de Información Territorial Honduras
SISCA	Secretaría de la Integración Social Centroamericana
SIT	Sistema de Planificación Territorial de Panamá
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
SNIG	Sistema Nacional de Información Geoespacial de Nicaragua
SNP	Sistema Nacional de Planificación de Guatemala
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública de Guatemala
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública de Nicaragua
ST-COMMCA	Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica
TCLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TISCA	Tratado de la Integración Social Centroamericana
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UIT	Unidad Información Territorial Honduras
UNILA	Universidad Federal para Integración Latino-Americana
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano El Salvador