

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

Agricultura y derechos de propiedad intelectual sobre biodiversidad en el ALCA:

Algunas reflexiones.**José Ángel Tolentino y
Anne Germain Lefèvre**

En este número:

Elementos de análisis para la discusión del Plan Puebla-Panamá.

Daniel Flores *pág. 16*

Ordenamiento territorial en El Salvador: una tarea pendiente.

Maria Elena Moreno *pág. 27*

Boletín de Prensa: Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo. (Capítulo El Salvador) *pág. 39*

Notifunde *pág. 42*

Introducción

En el marco de la segunda invitación pública emitida por el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los ciudadanos y organizaciones del hemisferio tuvieron la oportunidad de presentar observaciones por escrito, al borrador del Acuerdo del ALCA. Contando con el apoyo de Oxfam América, la FUNDE participó en este proceso, elaborando un cuerpo de observaciones generales que se refieren, por un lado, al capítulo sobre Agricultura con énfasis en los temas de Acceso a Mercados, Aranceles y Medidas No Arancelarias y subvenciones a la exportación (Secciones II y III) y por otro lado, al capítulo sobre Derechos de Propiedad Intelectual y, más específicamente, en los aspectos de protección de las obtenciones vegetales, conocimiento tradicional y acceso a los recursos genéticos.

Cabe señalar que si bien los borradores de acuerdos contienen numerosas propuestas encorchetadas, temas sobre los cuales no existe consenso, es previsible que si éstas se concretan en el Acuerdo Regional del ALCA tendrán profundos impactos sobre las estructuras productivas agrícolas y ecosistemas del continente. Las observaciones han sido ubicadas en su respectivo contexto para facilitar su comprensión. Su publicación en el presente artículo tiene el propósito de contribuir a levantar el debate y la participación de la sociedad civil centroamericana sobre esta temática.

Los acuerdos sobre agricultura en el ALCA

Contexto del comercio internacional agrícola

Durante las últimas décadas, las negociaciones sobre comercio internacional agrícola se han caracterizado por

profundas diferencias de enfoques e intereses entre las principales economías industrializadas (la Unión Europea, los Estados Unidos, Canadá y Japón), así como entre éstas y los países en desarrollo. A pesar de que con la puesta en marcha del Acuerdo sobre Agricultura del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1944) se esperaba transformar las políticas agrícolas nacionales incorporándolas a una normatividad internacional comúnmente aceptada, en la práctica, la actividad comercial agraria continúa siendo una de las más distorsionadas y fuente de las mayores controversias en el marco del comercio internacional. No obstante, los profundos cambios en las políticas agrícolas nacionales que han debido incorporar los países en desarrollo en cumplimiento de las normativas dimanadas de los acuerdos multilaterales, han contribuido muy poco al establecimiento de un mercado regional agrícola equilibrado, generador de crecimiento y desarrollo entre las naciones. Por el contrario, como ningún otro sector sujeto a negociaciones multilaterales, en el comercio de alimentos y productos agrícolas confluye una compleja gama de intereses en la que los conglomerados agroalimentarios han resultado ser los principales beneficiarios.

Pese a las crecientes evidencias de los impactos adversos sobre las estructuras

productivas y los tejidos sociales derivados de la apertura de los mercados agrícolas en la mayoría de los países en desarrollo, en las negociaciones sobre agricultura del ALCA se insiste en aplicar los mismos principios, reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tal cual fueron incorporadas en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). El análisis de los borradores de las negociaciones en ALCA deja entrever que en lo fundamental el cuerpo normativo y la estructura del TLCAN está sirviendo de base al acuerdo regional. El traslado mecánico de este conjunto de reglas a una realidad agrícola tan compleja como la que se observa en América Latina, seguramente propiciará agudas controversias y encontrará fuertes objeciones desde los productores agropecuarios y de la sociedad civil continental.

En las negociaciones sobre agricultura del ALCA se insiste en aplicar los mismos principios, reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tal cual fueron incorporadas en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)

Observaciones al capítulo sobre agricultura

1. Las negociaciones agrícolas en ALCA aparecen condicionadas a los avances y decisiones de la OMC.

A lo largo del capítulo sobre Agricultura se evidencia que en su conjunto, las negociaciones se orientan a liberalizar el comercio de los productos agropecuarios.

Sin embargo, varias de las decisiones claves para alcanzar este propósito, aparecen condicionadas a los avances de las negociaciones de la OMC. Sobre este traslape de funciones y responsabilidades surgen algunas interrogantes. Por una parte, si bien se reconoce que el acceso a los mercados y comercio agrario son temas de creciente controversia a nivel multilateral, el supeditar los resultados de las negociaciones en ALCA a la dinámica de la OMC, genera dudas sobre la pertinencia de incorporar un capítulo sobre agricultura en el Acuerdo Regional.

Por otra lado, restringir las negociaciones del ALCA a las áreas menos sensibles del comercio agrícola regional, cierra la posibilidad de establecer un serio debate sobre las prácticas y políticas comerciales agrícolas aplicadas en Centroamérica, particularmente en sus relaciones con Estados Unidos, cuyo sector se ha mantenido fuertemente protegido frente a las exportaciones provenientes del Área, siendo la causa permanente de las mayores distorsiones del comercio agrícola mundial

y de la Región. La recién aprobada *Acta de Seguridad Granjera e Inversión Rural de 2002* en los EE.UU., por medio de la cual se aumenta el apoyo a los productores estadounidenses hasta por 189 mil millones de dólares en los próximos diez años, estaría indicando que desde su gobierno, no existe suficiente voluntad política de terminar

con sus programas de apoyo agrícola, pese al rechazo generalizado que éstos provocan en el concierto de naciones¹.

Para Centroamérica también podría resultar contraproducente el hecho de que el avance de las negociaciones esté supeditado a las decisiones de la OMC, sin que previamente se hayan realizado nuevas y completas evaluaciones del impacto generado por la implementación de los Acuerdos sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, en las economías de la región. Lo anterior podría propiciar que en ALCA se reproduzcan o profundicen los

impactos adversos que el sistema multilateral del comercio ha ocasionado en los sectores productores de alimento y materias primas agrícolas en la mayoría de países de la región. Al respecto, trabajos recientes desarrollados por CEPAL señalan con bastante claridad los limitados resultados obtenidos por algunos países en el marco del cumplimiento de dichos acuerdos². Apuntan que tales acuerdos reflejaron las circunstancias e intereses de los países industrializados, que gracias a

su influencia económica, dirigieron las discusiones sobre el comercio agrícola y le impusieron su sello al tratado resultante.

Sobre este último punto también puede indicarse que diversos trabajos de análisis realizados en los tres países suscriptores del TLCAN coinciden en señalar los severos

Restringir las negociaciones del ALCA a las áreas menos sensibles del comercio agrícola regional, cierra la posibilidad de establecer un serio debate sobre las prácticas y políticas comerciales agrícolas aplicadas en Centroamérica

impactos sobre las estructuras productivas agrícolas originadas de la aplicación de este Tratado, alertando sobre los riesgos que implicaría para los países de la región el trasladar las reglas de dicho Tratado al acuerdo hemisférico del ALCA. No cabe duda que al aprobarse el borrador sobre agricultura en las condiciones actuales, Centroamérica podría correr el riesgo de verse involucrada en una situación inaceptable que le exigiría la apertura de sus mercados agroalimentarios nacionales, sin haber obtenido una contrapartida equivalente que reduzca el proteccionismo de Estados Unidos, quien podría invocar una espera de plazo indeterminado a las futuras resoluciones que dimanen de la OMC. Ello dejaría inalterado un terreno de juego, de por sí muy desigual entre los países centroamericanos a quienes se les exigiría una apertura total a las importaciones, frente a Canadá y Estados Unidos que mantienen infranqueables barreras de acceso a sus mercados agrícolas³. Un acuerdo agrícola equitativo en ALCA debería tender a remover de raíz estas prácticas, si efectivamente busca contribuir al desarrollo socioeconómico de la región.

2. Los principios de Trato Nacional y Nación Más Favorecida no son los mejores para un acuerdo agrícola equilibrado.

Las negociaciones sobre agricultura que se

siguen en ALCA, se encaminan a la creación de una típica Zona de Libre Comercio, la cual se fundamenta en los principios de *Trato Nacional* (Sección II Art.3.1) y de *Nación Más Favorecida* (NMF). Estos dos principios constituyen la columna vertebral de los avances de las negociaciones y afectan transversalmente todas las secciones y los acuerdos alcanzados. La introducción de estos principios al comercio agrícola en el ALCA resulta inconveniente para la mayoría de países del continente y especialmente para Cen-

troamérica, ya que, por un lado, provocaría la plena desregulación de su mercado de materias primas y agroalimentario, y por otro, socavaría la posibilidad de que desde los Estados se pueda impulsar sus propios planes nacionales de desarrollo rural. Además, con la introducción de estos principios al texto de negociaciones, quedaría por fuera la posibilidad de alcanzar un *trato especial y diferenciado*, que tenga a su base consideraciones sobre los diferentes niveles de desarrollo de las es-

tructuras productivas agrícolas de los países, o de las profundas desigualdades en el tamaño y desarrollo de sus economías.

En las reglas del ALCA, el trato de NMF implicaría que si un país otorga una concesión agrícola a otro país, éste debe de otorgar las mismas concesiones al resto de países miembros de dicho organismo. La reciprocidad y el trato igual en presencia

Al aprobarse el borrador sobre agricultura en las condiciones actuales, Centroamérica podría correr el riesgo de verse involucrada en una situación inaceptable que le exigiría la apertura de sus mercados agroalimentarios

de realidades asimétricas y desiguales entre los países, no es un sinónimo de trato justo, sino que por el contrario implica una exclusión y discriminación en contra de aquellos menos desarrollados. Igualmente, al extender la reciprocidad y el trato igual a los productos, inversiones y empresas agrícolas de países diferentes, con marcadas asimetrías, en la práctica

significaría una discriminación favorable a aquellas provenientes de países industrializados. La incorporación de este principio al comercio agrícola regional operaría a favor de los países con agroindustrias más desarrolladas en detrimento de los países con sectores agrícolas tradicionales, alejando las posibilidades de construir un desarrollo rural continental equilibrado sobre la base del reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura.

3. Ningún sector del comercio regional está más distorsionado que la agricultura y ALCA no ofrece soluciones.

Una de las principales problemáticas en las relaciones comerciales agrícolas continentales se refiere a las distorsiones que genera la utilización masiva y creciente de subsidios, subvenciones y la aplicación de barreras de todo tipo que aplican los EE.UU. y Canadá para favorecer sus sectores agrícolas en detrimento de los productores de América Latina⁴. Por un lado, al interior de la OMC y actualmente

Las consecuencias de estas políticas se están convirtiendo en la ruina de infinidad de productores de América Latina, sin que se le avizore solución en el borrador de las negociaciones

en el ALCA presionan para que las naciones levanten las restricciones y abran sus mercados agroalimentarios a las exportaciones en el menor tiempo posible. Pero, por otro, estos mismos países implementan un complejo e infranqueable sistema de incentivos que incluye medidas proteccionistas de todo tipo (antidumping, subsidios a las exportaciones, aranceles a

las importaciones, barreras no arancelarias y estándares que deben cumplir para los productos) que les permite proteger a sus productores nacionales frente a competidores externos⁵. Las consecuencias de estas políticas se están convirtiendo en la ruina de infinidad de productores de América Latina, sin que se le avizore solución en el borrador de las negociaciones.

Las barreras comerciales impuestas por Estados Unidos, por ejemplo, resultan especialmente perjudiciales debido a que una buena parte de las exportaciones de los países centroamericanos son productos primarios, que van dirigidos al mercado de ese país, limitando las posibilidades de crecimiento económico y de generación de empleo. De hecho, a cuatro dígitos del Sistema Armonizado Centroamericano, el 46 por ciento del total de las exportaciones centroamericanas hacia los EE.UU. se concentra en apenas nueve rubros agroalimentarios. Cómo lo está demostrando el TLCAN en sus siete años de vigencia, la aceptación de este sistema de reglas y su incorporación en los acuerdos comerciales

agrícolas tiene un fuerte impacto en la pobreza, los ingresos y el desarrollo futuro de los países. Por ejemplo, la práctica de exportar excedentes agrarios a los mercados regionales por debajo del precio de producción es uno de los aspectos más perniciosos de las políticas comerciales de los países industrializados y sobre las cuales se avanza muy poco en ALCA e incluso en las negociaciones de la OMC.

Pese a la complejidad de esta problemática, en ninguna parte del texto agrícola analizado se ofrece garantías de que tales distorsiones se resolverán favorablemente en el transcurso de las negociaciones. Por el contrario, la sección tres, relativa a los subsidios a la exportación, en sus partes medulares de nuevo trasladan estas responsabilidades a las deliberaciones en la OMC, donde la influencia económica y política de las empresas multinacionales les permite imponer agendas y resultados.

4. Los acuerdos sobre agricultura deberían orientarse por un trato especial y diferenciado.

Un trato justo para las empresas, inversionistas o productos agrícolas extranjeros es una condición deseable en las relaciones entre los estados del hemisferio. Sin embargo, a lo largo del texto se descubre que las negociaciones se orientan por el *principio de reciprocidad* entre las partes, alejando la posibilidad de alcanzar a un trato especial y diferenciado que responda a los distintos niveles de desarrollo y de los requerimientos sociales y am-

bientales de los países, mucho menos se avanza en reconocer el carácter multifuncional de la agricultura. Un acuerdo comercial entre economías tan asimétricas tendrá impactos desiguales y diferenciados. Los países industrializados con estructuras productivas más integradas, acceso a recursos tecnológicos modernos y subsidios a la agricultura, terminan por desarticular áreas completas del tejido productivo del país con menor desarrollo relativo. La experiencia derivada de la aplicación del TLCAN sobre áreas estratégicas de la producción alimentaria mexicana, habla por sí misma de las adversas consecuencias de aceptar en un TLC una apertura de los mercados agrícola de forma indiscriminada.

La obtención de un acuerdo comercial equilibrado por medio de *un trato especial y diferenciado* parecería ser una salida más razonable a las deliberaciones agrícolas en el ALCA⁶. Dicho tratamiento implicaría, entre otras cosas, que los

países con economías más vulnerables fueran favorecidos con políticas que refuerzan su producción agropecuaria, promuevan la seguridad alimentaria y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población rural. Estas disposiciones irían dirigidas a proteger a los agricultores de los países pobres de los crecientes volúmenes de importaciones subsidiadas, así como mejorar la eficiencia de la capacidad nacional de producción del sistema agroalimentario. Los instrumentos específicos se orientan a excluir de las negociaciones del ALCA las cosechas dirigidas a la seguridad alimentaria de acuerdo

Las negociaciones se orientan por el principio de reciprocidad entre las partes, alejando la posibilidad de alcanzar a un trato especial y diferenciado

con las especificidades por país, flexibilidad para aumentar los aranceles en contra de las importaciones agrarias subsidiadas que perjudiquen la producción nacional. Dicho acuerdo requiere, además, que no solamente se consideren las preocupaciones de las economías más pequeñas como se menciona en el texto (Sección I Art. 2.c), sino también que el acuerdo incorpore mecanismos de complementación y cooperación económica, de tal manera que éstas converjan con las desarrolladas.

Para enfrentar las asimetrías se requiere de acciones concretas que contribuyan a reducir estas desigualdades: canalización de recursos que permitan la reorganización y modernización del sector agroalimentario; la actualización tecnológica y empresarial; mejoras sustanciales en la calidad de la mano de obra; desarrollo de mercados financieros; fortalecimiento de la capacidad institucional pública y privada; mejoras sustanciales en la infraestructura productiva y social del sector y; apoyo para cumplir las normas fitosanitarias y de calidad internacional, entre otras.

La incorporación de un trato especial y diferenciado en las negociaciones comerciales implica redefinir el proceso y las reglas actuales con las que se negocia el ALCA; recuperar los principios y esquemas de acuerdos preferenciales, diferenciados y no recíprocos para las naciones subdesarrolladas, así como reconocer el derecho de los países a la aplicación de requisitos de desempeño y regulaciones nacionales para las importa-

La incorporación de un trato especial y diferenciado en las negociaciones comerciales implica redefinir el proceso y las reglas actuales con las que se negocia el ALCA

ciones agrícolas extranjeras, cuando el bien común lo demande. La adopción de estas reglas en el ALCA supone la recuperación de otras opciones y mecanismos de negociación recomendados por organismos internacionales, tales como ALADI, UNCTAD y CEPAL. Desde nuestra perspectiva, explorar estos esquemas sería más conveniente para normar

las relaciones comerciales agrícolas entre los países del hemisferio.

5. El horizonte temporal del ALCA.

Finalmente debe destacarse que la proyección temporal de libre comercio, tal como está siendo plasmada en el ALCA, se presenta como el final del camino y no como un proceso intermedio para una integración o unión económica. Si bien las zonas de libre comercio se presentan como la etapa inicial de una integración económica, eso no está ocurriendo en el ALCA, pues no se percibe en los textos analizados, mecanismos específicos para construir una agenda amplia, integral y de largo plazo.

Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) asociados a las obtenciones vegetales y acceso a los recursos genéticos en el ALCA ⁷

1. Contexto en que se inscribe la temática de los DPI asociados a la diversidad biológica.

El tema de los derechos de propiedad intelectual relacionado con la diversidad

biológica o biodiversidad presente en el borrador del Acuerdo del ALCA, puede tener profundas repercusiones sobre la agricultura, la seguridad alimentaria y las condiciones de vida de las comunidades rurales. En efecto, los progresos realizados en el campo de la ciencia y biotecnología en las últimas décadas han despertado el interés de las empresas farmacéutico/cosméticas, agroquímicas y agroalimentarias sobre la biodiversidad y el conocimiento tradicional asociado, como materia prima o insumos para el desarrollo de nuevos productos (medicinas, alimentos, semillas, nuevas variedades vegetales, etc.). Dichas empresas, en su gran mayoría, se ubican en los países del norte (Estados Unidos, Unión Europea y Japón), mientras que la mayor parte de la biodiversidad se concentra en los países del sur. Por ejemplo, la región mesoamericana contiene alrededor del 7 por ciento de la biodiversidad total del planeta. Para fines de rentabilidad, las empresas referidas anteriormente deben no solo recuperar los recursos financieros invertidos (a veces en cantidades astronómicas) en la investigación, desarrollo y mercadeo de sus nuevos productos o nuevas variedades vegetales, sino también obtener ganancias; por lo tanto, necesitan de los derechos de propiedad intelectual.

¿Qué son los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) y para qué sirven?

Por lo general, la propiedad intelectual es un sistema legal que confiere derechos de

El tema de los derechos de propiedad intelectual relacionado con la diversidad biológica o biodiversidad presente en el borrador del Acuerdo del ALCA, puede tener profundas repercusiones sobre la agricultura, la seguridad alimentaria

exclusividad a un individuo (o a una empresa) con el fin de proteger sus invenciones o creaciones (activos inmateriales) en la competencia. Se otorgan al inventor sobre la utilización de su invención durante un tiempo determinado. Ello implica por un lado, que el inventor puede disponer de su invención y prohibir a todos los demás utilizarla sin la autorización respectiva; y por otro, si un tercero desea utilizar esta invención, debe

pagar un derecho de uso.

En términos específicos, las categorías de DPI relacionadas con la biodiversidad (plantas, animales y microorganismos) son las *patentes* y los *certificados del obtentor*. Ahora bien, el artículo 27.3 (b) del Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, 1995) exige la concesión de patentes (o sea de un derecho de propiedad exclusiva) sobre la utilización de su nuevo producto a una persona que ha logrado crear un nuevo animal, microorganismo o una nueva variedad vegetal por medio de las técnicas modernas de la ingeniería genética. Sin embargo, con respecto a las nuevas variedades vegetales que son el resultado de técnicas convencionales de mejoramiento vegetal (por ejemplo, el injerto, cruce o hibridación), el ADPIC estipula que los países miembros deben adoptar patentes o desarrollar una legislación propia (“sui generis”) para proteger los derechos de los fitomejoradores u obtentores profesionales.

¿Qué han hecho los países de la región mesoamericana para cumplir con el acuerdo ADPIC en materia de DPI sobre las nuevas variedades vegetales?

A pesar de que hayan podido elaborar una legislación especial propia para proteger los derechos de los fitomejoradores sobre las nuevas variedades vegetales, países como México y Nicaragua han adoptado la normativa internacional promovida por la Unión para la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas (UPOV) sobre derecho del obtentor. Sin embargo, si El Salvador y Guatemala están en proceso de consulta con la UPOV, en Costa Rica la oposición de varios sectores de la sociedad civil ha logrado impedir o retrasar la aprobación de una legislación tipo UPOV.

¿En qué consiste la Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales de la UPOV?

Siendo una entidad internacional establecida en Europa desde 1961, con el fin de defender los intereses de las industrias europeas activas en la esfera de la producción de semillas, la Unión para la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas (UPOV), ha estado promoviendo una legislación para proteger los derechos de los obtentores o fitomejoradores profesionales (persona o empresa) que han logrado crear una nueva variedad vegetal por medio de las técnicas convencionales de

mejoramiento vegetal. El DPI “certificado de Obtentor” cubre los materiales de reproducción o propagación de la nueva variedad protegida (semillas, raíces, tallos, etc.), lo que implica que el fitomejorador dispone de un control comercial absoluto sobre el material de reproducción de su nueva

variedad. La legislación UPOV que viene en dos versiones (Acta 1978 y Acta 1991), -siendo la segunda más rígida que la primera- establece una serie de requisitos para la concesión de un certificado de obtentor, los cuales se refieren a las características particulares que debe cumplir una nueva obtención o variedad vegetal. Por ejemplo, la nueva variedad de arroz debe ser claramente diferente de cualquier otra variedad de arroz (distinción); a la vez, todas las plantas de

esta variedad de arroz deben tener determinadas características similares (uniformidad).

¿Cuáles son las posibles implicaciones de la aplicación de una normativa tipo UPOV en los países proveedores de biodiversidad?

Según algunas ONGs o instituciones especializadas en la temática de la diversidad biológica agrícola como Genetic Resources Action Internacional (GRAIN) y la Fundación Gaia, la adopción de una legislación basada sobre el sistema de la UPOV podría tener serias implicaciones

La adopción de una legislación basada sobre el sistema de la UPOV podría tener serias implicaciones para la agrobiodiversidad y las comunidades rurales/indígenas cuyos medios de subsistencia dependen directamente de la misma

para la agrobiodiversidad y las comunidades rurales/indígenas cuyos medios de subsistencia dependen directamente de la misma. En efecto, dicha normativa (sobre todo en su versión de 1991) tiende a proteger a los grandes productores y deja que los medianos y pequeños tengan que elevar sus gastos por los materiales de reproducción que utilizan en sus siembras, dado que los agricultores que cultivan una variedad protegida no pueden vender las semillas de su cosecha.

Tampoco pueden guardar semillas o intercambiarlas (es tarea del Estado decidir si el derecho de reutilizar la semilla se aplica o no). Ello va en contra de los derechos tradicionales de los agricultores y, en particular, en contra de las prácticas o costumbres de intercambio e innovación que son realizadas por los pequeños productores desde hace miles de años. Es más, estas actividades de conservación, selección e intercambio de semillas son fundamentales para que los productores obtengan variedades adaptadas a las condiciones ambientales y climáticas locales⁸.

Aunque la normativa de la UPOV representa una amenaza para la agricultura campesina y la seguridad alimentaria, ¿por qué muchos de los países del Sur (entre ellos los países de la región mesoamericana) han adoptado o están involucrados en un proceso de consulta para adoptar una legislación semejante?

Las presiones para que los países del Sur adopten una legislación tipo UPOV se han hecho más fuertes. Estas presiones se han manifestado a través de algunos tratados de libre comercio o tratados bilaterales de inversión

Si bien el Art. 27.3 (b) del Acuerdo ADPIC exige que los países miembros establezcan patentes o una legislación especial propia (sistema sui generis) para la protección de las nuevas variedades vegetales, en ningún momento dice que esta legislación especial debe ser la normativa de la UPOV. Ello implica que aquellos países que no han cumplido con el ADPIC, como por ejemplo El Salvador, pueden todavía elaborar una legislación propia que responda a los

intereses de los distintos sectores que trabajan con la biodiversidad (agricultores, fitomejoradores y comunidades locales), tal como lo han hecho Tailandia, los países del Pacto Andino y los países de la Organización para la Unidad Africana (OUA). Estos países han logrado elaborar normativas propias que combinan elementos de una legislación UPOV con requisitos nacionales, por ejemplo, la Ley Modelo sobre Derechos Comunitarios y Biodiversidad de la OUA, en 1998.

Sin embargo, en los últimos años, las presiones para que los países del Sur adopten una legislación tipo UPOV se han hecho más fuertes. Estas presiones se han manifestado a través de algunos tratados de libre comercio o tratados bilaterales de inversión firmado entre un país del Norte y un país del Sur. Algunos ejemplos: a) el TLCAN entre EE.UU., Canadá y México tiene una cláusula de compromiso de adhesión a la UPOV en el plazo de dos años; b) el tratado bilateral de inversión

entre EE.UU. y Nicaragua (1998) exige la adhesión a la UPOV; c) en el TLC entre el Triángulo Norte y México se recomienda que las partes consideren las disposiciones de la normativa UPOV y; d) el borrador del Acuerdo ALCA contiene varias propuestas de aplicación de la legislación UPOV, como lo veremos más adelante.

2. Observaciones al borrador del Acuerdo del ALCA en lo referente a la protección de las obtenciones vegetales, conocimiento tradicional y acceso a los recursos genéticos.

Desde el ángulo metodológico, cada una de nuestras observaciones incluye una disposición (en forma cursiva) seguida por unos comentarios.

- *Los países miembros además de aplicar los principios y normas del capítulo sobre derechos de Propiedad Intelectual, deben aplicar las disposiciones de varios acuerdos internacionales, entre otros, el ADPIC, la Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB)*⁹.

En el caso concreto del Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), no parece posible que un país pueda aplicar al mismo tiempo las obligaciones

contraídas en ambos acuerdos, pues derivan de enfoques distintos, resultando en que el primero socava los objetivos de conservación y utilización sostenible de la biodiversidad sobre los cuales se fundamenta el CDB. En efecto, al hacer énfasis únicamente en los intereses privados de los titulares de derechos de propiedad intelectual, el ADPIC no solamente ignora legalmente los derechos comunitarios (siendo estos últimos una condición imprescindible para el logro de dichos objetivos) sino que tampoco hace recaer la responsabilidad de la conservación de los recursos biológicos sobre los beneficiarios de los derechos de propiedad de estos recursos.

Por otro lado, el CDB (a través del Art. 10) se refiere a la necesidad de promover las

prácticas consuetudinarias de uso de los recursos biológicos, entre otras, la de guardar semillas para su reutilización y, eventualmente, la venta. Esta práctica es considerada indispensable para la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, la normativa internacional de la UPOV, en su versión de 1991, sobre derechos de obtentor implica la imposibilidad de reutilizar la semilla de las variedades vegetales protegidas y, consecutivamente, dificulta la implementación del Art. 10 de la CDB.

el ADPIC no solamente ignora legalmente los derechos comunitarios sino que tampoco hace recaer la responsabilidad de la conservación de los recursos biológicos sobre los beneficiarios de los derechos de propiedad de estos recursos

Varias disposiciones se refieren a la protección de las obtenciones vegetales:

- *Se encuentra plasmado el contenido del*

artículo 27.3 (b) del Acuerdo TRIPS de la OMC en lo referente a las obtenciones vegetales, estableciendo la posibilidad para los países miembros de optar entre los patentes, un sistema sui generis (legislación propia) efectivo o una combinación de ambos, para la protección de las nuevas variedades vegetales. De allí que los países disponen de un margen de maniobra para establecer una legislación propia con el fin de proteger los derechos de los fitomejoradores y demás sectores que trabajan con la biodiversidad (comunidades locales y agricultores), que sea acorde a sus condiciones e intereses¹⁰.

- *Se alude a un sistema sui generis para la protección de las obtenciones vegetales; sin embargo, una diferencia importante en relación a la propuesta anterior radica en que los países miembros deberían **considerar el sistema de derecho de obtentor de la UPOV como sistema sui generis**. Es una forma sutil de presionar a los países para que adopten la normativa internacional promovida por la Unión para la Protección de las Nuevas Variedades Vegetales de Plantas (UPOV) sobre derechos del obtentor, en lugar de desarrollar una legislación propia¹¹.*

- *Se plantea que **un sistema sui generis es el sistema de la UPOV**, lo que implica que los países miembros ya no tienen otra alternativa que la adopción de dicho sis-*

tema; en otros términos, los países ya no cuentan con un **margen de maniobra** para establecer una legislación propia.

- *Se establece que los países miembros deben otorgar protección a las obtenciones vegetales mediante patentes, **sistema sui generis tal como el de la UPOV** o una combinación de ambos. Nuevamente, nos encontramos con la idea implícita que el sistema sui generis debería ser el sistema de la UPOV. Además, varios aspectos se refieren a las condiciones establecidas por la normativa UPOV para la concesión*

del derecho de obtentor, por ejemplo, en lo referente a los requisitos que debe cumplir una nueva variedad vegetal. Por otro lado, se permite conservar los derechos del agricultor (tal como lo establece la normativa de la UPOV versión 1978, pero no la versión de 1991)¹².

Nos encontramos con la idea implícita que el sistema sui generis debería ser el sistema de la UPOV. Además, varios aspectos se refieren a las condiciones establecidas por la normativa UPOV para la concesión del derecho de obtentor

- *Se exige que los países deben garantizar los derechos de obtentor mediante **un sistema especial de registro**, pero sin determinar las particularidades o ca-*

racterísticas del mismo. Ello permite un importante margen de maniobra que los países del Sur podrían aprovechar para desarrollar su propia normativa en esta área, que refleje sus intereses y condiciones particulares. En esta perspectiva, cada país puede establecer su propia interpretación de los conceptos claves relacionados con la temática (como

por ejemplo, “registro” o “intereses legítimos del titular”, entre otros) y, a la vez, delimitar los derechos del obtentor, buscando un equilibrio entre todos los sectores relacionados con la biodiversidad vegetal (comunidades rurales, obtentores, agricultores).

- Si bien no se menciona el sistema de la UPOV de manera explícita, *se especifican los requisitos (novedad, uniformidad, distinción, estabilidad, etc.) que debe cumplir una nueva variedad vegetal para la concesión de un certificado de obtentor*. Ahora bien, estas condiciones son idénticas a las establecidas por la UPOV; es más, el certificado de obtentor es un derecho de propiedad intelectual otorgado por la UPOV.

Lo anterior evidencia las presiones en el texto borrador del ALCA para que los países miembros adopten una legislación tipo UPOV para la protección de las obtenciones vegetales. Se reduce considerablemente el margen de maniobra (que existe en el Acuerdo ADPIC) para que los países del Sur puedan desarrollar una legislación *sui generis* que sea diferente de la normativa UPOV. Sin duda, el lograr conservar este espacio o margen de maniobra constituye un desafío importante para aquellos países del Sur que todavía no son parte de la UPOV (caso El Salvador, Guatemala, Costa Rica).

El texto borrador del ALCA también incluye algunas propuestas referentes a las temáticas de la protección del conocimiento

tradicional y acceso a los recursos genéticos, lo que constituye un paso adelante en relación al ADPIC, dado que este último ignora estas dos temáticas¹³. A raíz del intenso debate en muchos países del Sur acerca de las incompatibilidades entre el CDB y el ADPIC, la presencia de estas temáticas en el ALCA podría interpretarse como un intento de “reconciliación” con el Convenio de Diversidad Biológica. Desde luego, la protección del conocimiento tradicional y la repartición de los beneficios son parte de la agenda de negociación.

- *Se exige a los países miembros otorgar protección al conocimiento tradicional*

**El texto borrador del
ALCA también incluye
algunas propuestas
referentes a las
temáticas de la
protección del
conocimiento tradicional
y acceso a los recursos
genéticos**

asociado a la biodiversidad mediante un sistema sui generis o sea una legislación propia. Esta última deberá regular el acceso a los recursos biológicos y conocimientos tradicionales, garantizando una compensación justa y equitativa por el uso por terceras partes. Aquí se reconoce el principio de soberanía de los Estados sobre sus recursos biológicos y

conocimientos tradicionales (establecido por el CDB), de ahí que les compete a los Estados desarrollar una legislación nacional para regular el acceso a los mismos¹⁴. Sin embargo, no se especifica qué tipo de protección intelectual se debe otorgar al conocimiento tradicional. Ahora bien, los derechos de propiedad intelectual (DPI) en sus distintas formas actuales (patentes, derechos de obtentor, derechos de autor, etc.), al reconocer y recompensar únicamente a una persona

(o grupo de personas) que inventa nuevos productos, nuevos conocimientos o nuevas ideas, difícilmente se pueden aplicar a los sistemas tradicionales de conocimientos sobre prácticas e innovaciones relacionadas con la biodiversidad, dado que estos últimos no pueden atribuirse a un único inventor. Son el producto de una comunidad y se transmiten de generación en generación.

Por otro lado, la llamada “compensación justa y equitativa” por el uso de un recurso genético y conocimiento asociado por parte de terceros (por ejemplo una industria farmacéutica o fitomedicinal) si bien busca poner fin a la biopiratería y, a la vez, cumplir con algunos requisitos impuestos por el CDB, en la realidad no ha dado los resultados esperados desde la perspectiva de los países y comunidades proveedores de biodiversidad. Según la literatura disponible sobre el tema, en general, los acuerdos de bioprospección (conocidos como acuerdos de Acceso y Reparto de Beneficios) resultan en que los abastecedores locales suelen recibir un irrisorio porcentaje (a menudo inferior al 1%) de las ganancias obtenidas de las ventas de los productos finales (farmacéuticos o fitomedicinales) derivados de la biodiversidad en los mercados del Norte. También, de estos acuerdos han surgido nuevos problemas como por ejemplo, la alta dependencia en que se encuentran algunas

**La fórmula de
“compensación justa y
equitativa”, no es una
panacea. Bajo esta
lógica, la biodiversidad y
el conocimiento
asociado se convierten
en una mera mercancía
comercializada de
manera desigual,
quedando en el olvido
los múltiples beneficios
generados de la utiliza-
ción de la biodiversidad
a nivel local**

comunidades de la extracción de una determinada planta comercial, lo que implica vivir en el riesgo permanente de perder su única fuente de ingresos, si la empresa compradora optara por obtener la producción de dicha planta de cultivos de otros países o comenzara a sintetizar el producto de manera más económica. Otro tipo de problema son las controversias entre comunidades o entre miembros de una misma comunidad, con relación a la posibilidad de compartir un conocimiento considerado sagrado por algunos integrantes de la misma¹⁵.

Lo que precede nos lleva a plantear que la fórmula de “compensación justa y equitativa”, si bien puede constituir una estrategia válida para las comunidades locales o los gobiernos para obtener beneficios derivados de la biodiversidad, no es una panacea. Bajo esta lógica, la biodiversidad y el conocimiento asociado se convierten en una mera mercancía comercializada de manera desigual, quedando en el olvido los múltiples beneficios generados de la utilización de la biodiversidad a nivel local. Por lo tanto, sobre la base de las experiencias que existieron de acuerdos de bioprospección, los países miembros deberán aceptar el reto de determinar otro(s) modelo(s) o formas para la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad y del conocimiento a ella asociado.

Notas.

- 1 La llamada “Acta de Seguridad Granjera e Inversión Rural de 2002” constituye un complejo sistema de apoyos a los productores y comercializadores agrícolas estadounidenses que incluye al menos diez programas: Producción, Conservación, Comercio agrícola y asistencia, Nutrición, Crédito Agrícola, Desarrollo Rural, Investigación, Forestación, Energía y Misceláneos. Para mayor información consultar www.fas.usda.gov/info/factsheets/fb2002/trade.html.
- 2 Rello, Fernando y Trápaga, Fernando (CEPAL 2001): **Libre Mercado y Agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México**. Serie Estudios y Perspectivas No. 7, México D.F. diciembre de 2001.
- 3 Análisis detallados de los impactos sobre el sector agrícola de los EE.UU. y México derivados del TLCAN, pueden encontrarse en Public Citizen’s Global Trade Watch (2001): **El Impacto de siete años del TLCAN para campesinos y ganaderos en los Estados Unidos, Canadá y México** y; en Arroyo, Alberto y otros: (RMALC 2001) **Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas**, capítulo IX, págs. 95-109.
- 4 En América Latina existen países de desarrollo intermedio, tales como México, Costa Rica, Brasil y Argentina que aplican subsidios agrícolas, sin embargo, al compararlos con los montos y periodicidad con que reciben estos apoyos los productores de Canadá y los EE. UU., su posición competitiva se ubica en desventaja.
- 5 Para una descripción detallada de los sistemas proteccionistas desarrollados por los países industrializados y sus impactos sobre el ingreso de los países en desarrollo, puede consultarse a Oxfam Internacional 2002. **Cambiar las reglas, Comercio, globalización y lucha contra la pobreza**. Documento oficial de la Campaña Comercio con justicia, de Oxfam Internacional.
- 6 Sobre este punto vale la pena recalcar que la propuesta de un trato especial y diferenciado para superar las asimetrías en las negociaciones agrícolas en el ALCA, presupone superar las graves deficiencias que convirtieron a este mecanismo en un fracaso en las negociaciones agrícolas del pasado reciente.
- 7 La bibliografía consultada sobre esta temática incluye entre otros autores: Tansey, G. **Comercio, propiedad intelectual, alimentación y biodiversidad. Cuestiones claves y opciones de cara al examen del párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC previsto para 1999**. Documento para debate, Quaker Peace & Service, Londres, 1999; J.C. Medaglia, J.P.S. Hernández. **Las negociaciones sobre derechos de propiedad intelectual, el comercio y el ambiente: notas para una agenda positiva**; CINPE, CIPMA, GETS, FORD, Costa Rica, 2001; M. Hernández Salgar, **Biodiversidad y variedades vegetales. La protección de las nuevas variedades vegetales y su relación con la diversidad biológica**. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, Santafé de Bogotá, 2000; Izam M. y de Véz. **V.O El Sector Agropecuario en la Integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea**. CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. Serie Comercio Internacional No. 8, Santiago de Chile, Septiembre de 2000; varios artículos de Genetic Resources Actino Internacional (GRAIN) y GAIA Fundation: www.grain.org/sp/publications.
- 8 Sub-capítulo 6 (“PATENTES”), artículo XX “Materia patentable”, inciso 4.
- 9 Esta nota y las siguientes permiten ubicar las partes del borrador del Acuerdo ALCA que son objeto de comentarios. Sub-capítulo 1 (“DISPOSICIONES GENERALES Y PRINCIPIOS BÁSICOS”), Art. XX referente a los Tratados internacionales/Relación con otros acuerdos sobre Propiedad Intelectual, inciso 3.
- 10 Sub-capítulo 6 (“PATENTES”), artículo. XX. “Materia patentable”.
- 11 Sub-capítulo 6 (“PATENTES”), artículo XX “Materia patentable y excepciones a la patentabilidad”, inciso 6.
- 12 La cuarta, quinta y sexta propuestas se ubican en el sub-capítulo 10 (“OBTENCIONES VEGETALES”).
- 13 Capítulo 7.
- 14 Capítulo 7, Art. XX “Relación entre la Protección del Conocimiento Tradicional y la Propiedad Intelectual así como la relación entre el acceso a los recursos genéticos y la propiedad intelectual.”
- 15 Véase Lefevre, A. Germain **Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) y biodiversidad en la Región Mesoamericana, en Alternativas para el Desarrollo**, No. 74, San Salvador, diciembre 2001, págs. 19-21.

Elementos de análisis para la discusión del Plan Puebla-Panamá

Daniel Flores

Desde hace mucho tiempo los centroamericanos venimos escuchando discursos oficiales que nos plantean la conveniencia para la región de contar con un istmo integrado. Sin embargo, por muchas razones estos esfuerzos han quedado solamente en buenas intenciones. No obstante, en esta nueva coyuntura dominada por la globalización, vuelven a resurgir los llamados a trabajar por una Centroamérica integrada a partir de grandes obras de infraestructura económica contenidas en el denominado Plan-Puebla Panamá (PPP). Indudablemente, la idea viene con renovadas energías, ya que en este momento existe una conjunción de intereses tanto internos como externos sobre la necesidad de crear una región de competencia mundial. A estas alturas, el PPP se encuentra en un proceso de preparación de algunos de sus proyectos y de búsqueda de financiamiento para otros.

Dada la importancia que este Plan tendrá para la vida económica, social y ambiental de los habitantes de la región mesoamericana, consideramos que la información oportuna juega un papel fundamental de cara a ir construyendo planteamientos que permitan a la sociedad civil no solo tener un panorama general de los contenidos del Plan, sino contar con elementos de análisis para alcanzar una posición ajustada a las necesidades reales de la región centroamericana.

En ese sentido, el presente artículo, consciente de la complejidad de la problemática, no pretende agotar la discusión sobre el tema del PPP, por el contrario, busca contribuir al debate propiciando algunos elementos para el análisis desde la perspectiva particular del desarrollo económico, por lo que es necesario incentivar mayor reflexión y análisis desde las diferentes disciplinas del conocimiento. El artículo cuenta con cuatro apartados. En el primero de ellos se responde a la interrogante relacionada con la definición del PPP, esto nos permite conocer en que consiste y cuál es la naturaleza.

En el segundo apartado se hace un esfuerzo por ubicar el surgimiento del Plan, destacando las dos vertientes que dan vida al proyecto. En la tercera parte, se lleva a cabo un esfuerzo por contextualizar el momento en el que aparece el Plan a fin de colocar el proyecto en relación con las tendencias que configuran la presente coyuntura. En el cuarto apartado se presentan los principales problemas y perspectivas que desde nuestra visión plantea el PPP, haciendo énfasis en el balance de ganadores y perdedores del Plan, así como de las oportunidades y amenazas que supone dicho proceso.

I. ¿Qué es el Plan Puebla-Panamá?

En el mes de junio del año 2001, los presidentes de los países de la región mesoame-

ricana (México, Belice, Guatemala, El Salvador Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) resolvieron aprobar el protocolo que oficializaba el lanzamiento del Plan Puebla-Panamá. Este aparece como un ambicioso programa de inversiones de carácter regional, el cual responde a una visión integradora de la región en el largo plazo. Al mismo tiempo, se presenta como un esfuerzo armónico y realizado de manera conjunta entre los países de Mesoamérica, a fin de convertir la región en un bloque económico de competencia mundial.

El PPP se estructura en ocho grandes iniciativas, a saber:

1. desarrollo sustentable;
2. desarrollo humano;
3. prevención y mitigación de desastres naturales;
4. turismo;
5. facilitación del intercambio comercial;
6. interconexión vial;
7. interconexión eléctrica; y
- 8) telecomunicaciones.

La fusión de estas iniciativas, supuestamente, potenciará el cambio estructural necesario para favorecer la riqueza humana y ecológica de la región mesoamericana en el marco del desarrollo sustentable. A la fecha, el plan cuenta con 27 megaproyectos que se concentran en áreas específicas como servicios de capacitación para el trabajo; participación comunitaria; información sobre migraciones; manejo de recursos

**Tanto en la versión
centroamericana como
en la de México, los
proyectos allí
considerados tienen el
propósito de avanzar
hacia formas más
eficaces de aprovechar
las ventajas competitivas de la región**

naturales, así como un extenso programa de inversiones en el campo de la infraestructura básica, tales como carreteras, caminos, presas e infraestructura de riego, electrificación, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, gasoductos y oleoductos, telecomunicaciones y protección del medio ambiente. (Véase anexo 1)

La cartera de proyectos que contiene el PPP, capítulo centroamericano,

fue elaborada sobre la base del conjunto de proyectos preparados por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en ocasión de la reunión del Grupo Consultivo Regional de Centroamérica, celebrada en Madrid, España el 8 y 9 de marzo de 2001, y para el caso de México, por la Presidencia de la República, a través de la coordinación del PPP en marzo de 2001¹.

Tanto en la versión centroamericana como en la de México, los proyectos allí considerados tienen el propósito de avanzar hacia formas más eficaces de aprovechar las ventajas competitivas de la región sobre la base de invertir intensamente en mejorar los factores productivos disponibles, para lo cual se ha considerado prioritario dotar de mayor y mejor infraestructura de transporte, telecomunicaciones, energía y otros servicios asociados.

En su estructura de dirección, el PPP quedó encomendado a una comisión presidencial del más alto nivel², la cual se ha encargado de identificar y seleccionar la cartera de proyectos que contiene el Plan. Es

importante mencionar la conformación de dos comisiones de apoyo técnico a la comisión ejecutiva: la primera es la comisión inter-institucional de asesoría técnica coordinada por representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y; del Banco Centroamericano de Desarrollo Económico (BCIE)³. La segunda comisión es la de financiamiento, que está conformada por los ministros de hacienda de los ocho países y que a su vez, es coordinada por el BID.

Uno de los principales avances del PPP es justamente la consulta con la sociedad civil, proceso que estará siendo coordinado por el BID y cuyos resultados serán presentados a la comisión ejecutiva del PPP. Tomando en cuenta la multiplicidad de aspectos que aborda el Plan y el énfasis de los proyectos en cada área específica, se puede advertir que el PPP rescata aquellos proyectos que primordialmente buscan la integración centroamericana, sobre la base de explotar estratégicamente las ventajas comparativas de la región a través de un fuerte impulso a la inversión en infraestructura básica y productiva, en el marco de una lógica económica que, al menos en el discurso, plantea respetar el ambiente y la identidad cultural de los pueblos del istmo.

II. Surgimiento del Plan Puebla-Panamá

En apariencia los objetivos del Plan son buenos, nadie en su sano juicio va a

**En apariencia los
objetivos del Plan son
buenos, nadie en su
sano juicio va a
oponerse a la ejecución
de acciones tendientes
a mejorar las
condiciones de vida de
la población**

oponerse a la ejecución de acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población. En tal sentido, incluir aspectos relacionados con la reducción de la pobreza y el desarrollo de los territorios, así como introducir en la agenda Mesoamericana el tema de la prevención y mitigación de desastres, es, desde todo punto de vista, un avance significativo para

la región. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, no hay que perder de vista que el PPP se conforma con los proyectos que se presentaron en la reunión del grupo consultivo de Estocolmo y Madrid y que estos originalmente tenían la intención de modernizar y transformar Centroamérica y el sureste mexicano, para lo cual era fundamental invertir en infraestructura básica a fin de integrar la región como bloque económico de cara a la competencia mundial.

Para Centroamérica, la búsqueda de una región articulada e interconectada viene desde antes del apareamiento del PPP. Justamente procede de la agenda para la modernización y transformación de Centroamérica, iniciativa que se presentó en la reunión del grupo consultivo para la reconstrucción de la región luego de la destrucción provocada por el huracán Mitch en 1998. Dentro de dicha agenda prevalecen los proyectos orientados a financiar la interconexión eléctrica, vial y de comunicaciones, los cuales resultan de carácter prioritario y de interés para las agencias de cooperación, ya que algunos de éstos fácilmente encontraron promesas de

financiamiento, no así los proyectos de orientación social que acusaron el conocido argumento de escasez de recursos.

Desde la perspectiva de la cooperación internacional, la región solamente es viable siempre y cuando los países establezcan lazos fuertes de integración en sus diversas áreas. En ese sentido, existe presión de parte de las agencias financieras por forzar el proceso, por ello, en el PPP de manera especial destaca el plan de conectividad a través de grandes inversiones en infraestructura de transporte tales como carreteras, puertos, aeropuertos, comunicaciones, a fin de facilitar los flujos comerciales y disminuir los costos de transporte en ruta a los mercados internacionales.

Se argumenta que con la interconexión vial, eléctrica y de comunicaciones, la región Puebla-Panamá fortalecerá la actividad productiva, la cual durante los años del ajuste económico se ha mantenido reprimida. Ante esa situación, se puede advertir que, en el fondo, el PPP carece de una visión integral de desarrollo, ya que en su cartera de proyectos predomina el énfasis de lo económico sobre lo social y ambiental, creándose así una situación real, donde los aspectos sociales quedan sometidos a las dinámicas comerciales.

Por último, aunque no menos importante es la existencia de diferencias internas, las cuales ponen en duda las intenciones

manifestadas en los objetivos del Plan. En sus orígenes, el PPP responde al interés del gobierno de México de incorporar a los estados del sureste a los beneficios del crecimiento económico que se observa en el norte del país. Desde la perspectiva mexicana, el Plan tiene la firme convicción de resolver la exclusión y atraso tecnológico de la zona sureste de su territorio. No obstante, el Gobierno ha logrado que sus colegas centroamericanos acojan como suyo dicho proyecto, dándole así un carácter regional al Plan, y consecuentemente, un mayor protagonismo en la región al presidente Vicente Fox.

En el fondo, subyacen las asimetrías de poder entre México y la región centroamericana. Para muestra, en materia comercial, por cada dólar en mercancías que las siete economías del istmo exportan a México, estas importan bienes de ese país,

por cuatro dólares. Para México, la relación comercial es poco relevante, pues por cada dólar de exportaciones que envía a los siete vecinos del sur, factura once a los socios del norte, y en cuanto a importaciones mexicanas, el porcentaje de origen centroamericano es insignificante⁴. En definitiva, si no existe un objetivo comercial claramente definido entre México y la región centroamericana, resulta obvio pensar que lo que mueve al gobierno mexicano es un interés de otro tipo. En este contexto, para los países de Centroamérica la integración con México

**En el fondo, el PPP
carece de una visión
integral de desarrollo,
ya que en su cartera de
proyectos predomina el
énfasis de lo económico
sobre lo social y
ambiental, creándose
así una situación real,
donde los aspectos
sociales quedan
sometidos a las
dinámicas comerciales**

puede significar aceptar su reposicionamiento y al mismo tiempo integrarse bajo condiciones de subordinación y desventaja.

Para un país como El Salvador, la desventaja se puede percibir, entre otras cosas, en la distribución y orientación de los recursos financieros y técnicos. Bajo el entendido que estos serán insuficientes y la necesidades ilimitadas, se impone la racionalización de los mismos. Es de esperar entonces, que el país será una opción de inversión de tercera categoría, pues hay países en la región que como México, tienen un caudal mayor de recursos naturales, ambientales e institucionales que garantizarán una retribución mayor al capital invertido. En consecuencia, dadas estas asimetrías, la sociedad mexicana podría estar en mejor posición para resolver sus problemas internos que sus vecinos del sur.

III. Contextualización del Plan Puebla-Panamá

Resulta imperativo recordar que la cartera de proyectos que contiene el PPP no se encuentra en el aire, que se lleva a cabo dentro de una realidad concreta, en la cual podemos distinguir elementos internos y externos. Desde el punto de vista externo, no podemos obviar que nos encontramos en la era de la globalización y cuyos efectos se hacen sentir a través de la participación de nuestro país en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la puesta en marcha de Tratados de Libre Comercio (TLC).

El impacto que significa para la economía del país el hecho de ser parte de la OMC y formalizar TLC es considerable, ya que, en

conjunto, estos dos elementos generan una nueva normativa que regulará en el futuro el comercio y la inversión. De la misma manera, otro elemento que se encuentra presente en la actual coyuntura es, la estrategia geopolítica del gobierno de los Estados Unidos de América, la cual se encuentra relacionada con la necesidad de abastecimiento de recursos naturales renovables y no renovables, los cuales, de acuerdo con la tecnología

actual, adquieren una importancia esencial para las empresas transnacionales norteamericanas de cara a la rivalidad con sus similares de la Unión Europea⁵.

En el ámbito interno, los gobiernos de la región y concretamente El Salvador, ha venido implementando una estrategia de crecimiento sustentado en la generación de empleo por medio de la atracción de inversiones extranjeras y consecuentemente en la exportación de productos textiles maquilados. Ésto ha requerido orientar los instrumentos de política económica en función de flexibilizar las barreras de acceso a la inversión extranjera.

En tal sentido, los énfasis de las políticas económicas implementadas en el marco del programa de ajuste estructural tales como la apertura, la privatización y la desregulación de la economía, han sido utilizadas como piezas de atracción y valoración del capital transnacional. Desde la perspectiva

Si no existe un objetivo comercial claramente definido entre México y la región centroamericana, resulta obvio pensar que lo que mueve al gobierno mexicano es un interés de otro tipo

del actual modelo económico, la fuerza motriz de la economía salvadoreña se coloca fuera de la región. La lógica de dicha estrategia permite advertir que no es prioritario, para el funcionamiento del modelo, la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la población. De esa manera, se dispone de todo un marco formal de incentivos para atraer inversiones de fuera, dejando para más adelante la solución a los problemas internos de pobreza, deterioro productivo y ambiental.

En definitiva, el entorno tanto externo como interno es apropiado para asegurar que existen condiciones objetivas que nos llevan a pensar que al interior del PPP prevalece la preocupación por alcanzar objetivos económicos como los relacionados con la interconexión vial, eléctrica y de comunicaciones y, extraeconómicos, vinculados con los intereses geopolíticos de los socios mayores. En este contexto, los aspectos sociales deberán pasar a un plano inferior de prioridades.

IV. Problemas y perspectivas del PPP

Realismo versus retórica

El PPP se presenta haciendo gala de un lenguaje lleno de mucha elocuencia con el fin de persuadir a la comunidad internacional acerca de los potenciales beneficios que éste trae para la región. En tal

sentido, hablar sobre la conveniencia para el país, de proteger el ambiente e invertir en el capital humano, así como de promover la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de los proyectos, no tiene formalmente objeción alguna. Eso es positivo y hay que hacerlo, en todo caso habrá que darle el beneficio de la duda. Sin embargo, plantear esos puntos bajo el marco institucional dentro del cual nos movemos, es de por sí bastante cuestionable, ya que los gobiernos de la región, el sector empresarial y los organismos financieros

internacionales han dado muestras contundentes de preocuparse por todo lo contrario. Como muestra de lo anterior, es justamente la aprobación por parte del BID de \$1 mil 77 millones en créditos para financiar el proyecto de interconexión eléctrica de los países de Centroamérica (SIEPAC).

Por otro lado, presentar la participación como mecanismo para lograr armonía y entendimiento entre países y al interior de ca-

da una de las naciones participantes también es bastante dudoso, ya que por una parte, los gobiernos han dado ejemplos de innumerables faltas: transparencia en el manejo de la cuestión pública, ausencia de vocación democrática y de voluntad para concertar con la oposición política. Al mismo tiempo, tampoco ha existido una corresponsabilidad de la sociedad civil en el tema, ya que la participación y el ejercicio de la ciudadanía ha tenido un bajo perfil.

Ganadores y perdedores

**El PPP se presenta
haciendo gala de un
lenguaje lleno de mucha
elocuencia con el fin de
persuadir a la
comunidad
internacional acerca de
los potenciales
beneficios que éste trae
para la región**

En la dinámica de las Ciencias Sociales, los procesos no son neutrales. Siempre habrá sectores afectados y favorecidos con las medidas implementadas. Así mismo, las políticas tendrán promotores y detractores; en ese sentido, las políticas públicas no son esencialmente neutras, de hecho prevalecen intereses contrapuestos que en última instancia determinan situaciones en la que aparecen ganadores y perdedores. Esto no sorprende a nadie. Lo paradójico es que en el balance de perdedores, por lo general han permanecido los mismos sectores sociales. Desde nuestra opinión, de no corregir los cuellos de botella que se presentan en los procesos económicos, sociales y políticos, con el PPP se avecina un nuevo proceso que amenaza con reiterar la regla anterior.

Con el PPP, tal como está diseñado, ganará el capital transnacional que verá relajado sus costos de operación al disminuir los pagos de transporte y de aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región en relación con el excedente de fuerza de trabajo. Ganan las agencias multilaterales de desarrollo, las que se verán beneficiadas con el reforzamiento del modelo económico que promueven. Gana el gobierno de turno, en el sentido de que un mayor flujo de capital puede significar, al menos por un período considerable, un impulso a mantener las tasas de crecimiento del producto, lo que dicho sea de paso es uno de los fuertes cuestionamientos al modelo

vigente en el país. Inclusive, pueden verse beneficiadas algunas comunidades en tanto que estos proyectos supondrían algunos beneficios en términos de empleo y tránsito en ruta a los mercados.

Es necesario trabajar fuerte para que éste último suceda en mayor escala, a fin de beneficiar a más comunidades y territorios. No obstante, surge la pregunta a cerca de cómo asegurar que las grandes mayorías se beneficien, si el plan carece de estudios técnicos y de impacto que demuestren la dimensión real de los beneficios y la proporción de los daños o amenazas de daño, en cada uno de los sectores y componentes de la realidad.

De hecho, en la práctica surge una preocupación lógica, ya que dadas las condiciones actuales de concentración en la distribución de activos y las restricciones que existen para el acceso a la tecnología, el mayor flujo de inversión que supone la puesta en marcha del PPP amenaza con agudizar las diferencias sociales, así como la brecha entre usuarios de conocimientos tecnológicos.

Evidentemente, al carecer de información, no queda otra alternativa que hacer una lectura a la lógica con la que ha venido operando la ejecución de las políticas públicas en el marco del modelo económico vigente en el país. Donde justamente los eternos perdedores son las grandes mayorías populares en general y los sectores de producción nacional, léase la agricultura, el sector

**Las políticas públicas
no son esencialmente
neutras, de hecho
prevalecen intereses
contrapuestos que en
última instancia
determinan situaciones
en la que aparecen
ganadores y
perdedores**

rural, las pequeñas y medianas empresas.

Oportunidades y amenazas

No obstante que Mesoamérica es una zona geográfica dotada de riquezas naturales invaluables, sigue siendo una región pobre y atrasada, lo cierto es que la región necesita urgentemente desarrollarse. En ese sentido, los diversos megaproyectos contenidos en el PPP pueden representar la oportunidad que la región a estado esperando para modernizarse. No hay duda que para lograr el desarrollo de la región se necesita de mucha inversión en infraestructura básica y productiva, tal como lo plantea el PPP. Sin embargo, también hay que añadir que no es suficiente apostarle únicamente a la canalización de capital extranjero como estrategia de crecimiento, no importando con ello el costo que el país debe pagar en términos de destrucción del ambiente o de perpetuar las actuales condiciones de vida de las grandes mayorías. Desde la perspectiva del desarrollo, creemos que esto no es lo que más le conviene al país y a la región en general.

Tal como se dijo anteriormente, atraer inversión extranjera a costa del deterioro del ambiente y mantener las condiciones sociales de la población es inaceptable. No obstante, también lo es el rechazo por principio del desarrollo del capital, sobre todo considerando que una modalidad de este ha sido en los últimos años la principal fuente generadora de puestos de trabajo. En

tal sentido, las soluciones extremas no son las únicas ni las mejores: en el centro, hay posibilidades de establecer alternativas con mejores potenciales de alcanzar los consensos necesarios. Siendo así, ni el gasto público en infraestructura, ni los proyectos con dineros de la banca multilateral, ni las inversiones privadas son por principio indeseables, de manera especial si son orientadas al desarrollo. Por el contrario, deben incrementarse significativamente, pero siempre vinculados con políticas de fomento al sector social de la producción, tanto individual como asociativo.

Si queremos aprovechar la oportunidad que ofrecen los megaproyectos contenidos en el PPP, debemos empezar por diferenciar los problemas que plantea el desarrollo nacional, con los intereses económicos y geopolíticos de agentes foráneos a la región. Es preciso, ante todo, anteponer los intereses del conglomerado social a los intereses comerciales de particulares. En tal sentido, el crecimiento económico que produce la inversión a gran escala debe ser un medio importante para alcanzar el desarrollo y no lo contrario. Se hace imprescindible, cuanto antes, articular los proyectos del PPP a la visión de desarrollo del país, pues, de suceder lo contrario, el rumbo del país estará condicionado y subordinado a los intereses de los promotores del plan.

Al implementar el plan tal cual está diseñado y en las actuales circunstancias

**Se hace imprescindible,
cuanto antes, articular
los proyectos del PPP a
la visión de desarrollo
del país, pues, de
suceder lo contrario, el
rumbo del país estará
condicionado y
subordinado a los
intereses de los
promotores del plan**

que presenta el país, no hay duda que pueden aparecer amenazas de ruptura del proceso que lleva el PPP. No sería de extrañar que como producto de la conjugación de intereses económicos y políticos que se mueven alrededor de los proyectos contenidos en el Plan, pueda presentarse la amenaza de incumplimiento de los objetivos del mismo, especialmente en aquellos proyectos de interés social y ambiental. Sin embargo, el desafío fiscal es todavía mucho más real e ineludible.

Desde la perspectiva financiera, el PPP corre el riesgo de no cumplirse a falta de recursos. De hecho, el Plan está desfinanciado y las posibilidades de concretarlo descansan en buena medida en la capacidad de endeudamiento de los países. Esto implica una amenaza real muy peligrosa para la estabilidad macroeconómica del país. Dicha situación plantea al menos dos cosas de importancia trascendental. La primera de ellas se relaciona con el incremento en los niveles de endeudamiento que supone para el país financiar los diversos proyectos contenidos en el plan; no está demás decirlo, pero lo cierto es que la situación fiscal del país está llegando a límites de insostenibilidad, enrumbándose hacia una crisis de enormes proporciones.

Al mismo tiempo, pasar la responsabilidad de honrar los pagos a la población presente y futura es éticamente inmoral, cuando es de todos conocidos que por medio de mecanismos de mercados se corre el riesgo de concentrar en determinados sectores los

potenciales beneficios que podrían representar para la sociedad la ejecución de los megaproyectos estimados en el PPP. Como muestra de lo anterior puede señalarse que aún se encuentra latente en el país la euforia privatizadora de los servicios públicos, lo que significa una amenaza para las posibilidades de desarrollo de El Salvador, ya que socializar los costos y privatizar los beneficios no es lo más apropiado para un país que busca atenuar los problemas de pobreza y exclusión social.

El Plan Puebla-Panamá busca desarrollo o integración

Desde la perspectiva financiera, el PPP corre el riesgo de no cumplirse a falta de recursos

En el PPP destacan dos conceptos que en la práctica aparecen íntimamente vinculados entre sí. Estos son los conceptos de región y el de integración. En tal sentido, “la estrategia no solo apuntala los esfuerzos de integración

de Centroamérica sino que los fortalece al incluir el sur-sureste de México dentro del concepto de región mesoamericana. Es una visión renovada de la integración, mediante la ampliación de su ámbito geográfico a una región que comparte características y desafíos en el terreno de su desarrollo humano sustentable”⁶.

De lo anterior se puede subrayar que la globalización predominante en el mundo de hoy se evidencia aún más con el surgimiento de poderosos organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), de iniciativas como el Área de Libre Comercio de las Américas

(ALCA), de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y, más recientemente, el PPP. La conjunción de estos procesos desencadena una poderosa fuerza integradora de las regiones del mundo: no importando su dimensión, nadie escapa a la energía que mueva la globalización.

En ese contexto, para un país pobre como El Salvador, inmerso en un área geográfica subdesarrollada, no es aislarse la mejor estrategia para enfrentar la globalización. Tampoco lo es ir al encuentro irreflexivamente. Entre aislarse o insertarse hay que buscar las mejores opciones para el país. Habrá que preguntarse qué necesita y cuáles son las prioridades de la región. Definitivamente, no es integrarnos primero y después resolver nuestros problemas internos de subdesarrollo. Para El Salvador y Centroamérica, el desarrollo debe dejar de ser un objetivo y convertirse en un imperativo moral.

No obstante, llama poderosamente la atención la celeridad con la que El Salvador adopta como propio este tipo de iniciativas, lo cual nos lleva a pensar que la velocidad de respuesta se encuentra asociada a factores como la ausencia de un modelo propio de desarrollo, al resquebrajamiento institucional y al debilitamiento de los instrumentos de política económica para atender las necesidades de las grandes mayorías de la población. Dicha situación, hace de la existencia del PPP una suerte de bendición que refuerza el actual modelo económico. Desde nuestra perspectiva, las inversiones

en infraestructura son necesarias, al igual que el incremento de las exportaciones. De hecho bajo las actuales circunstancias un país no puede crecer si no mejora su capital físico y aumenta sus ventas al exterior. Sin embargo, es inadmisibles reducirlo todo a creación de redes de conectividad a fin de aprovechar las ventajas comparativas de la región. Es irrenunciable incorporar la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la mayoría de la población, y eso pasa, entre otras cosas, por considerar la incorporación de un enfoque multidimensional a la hora de abordar los problemas que plantea el desarrollo, a fin de superar la visión individualista que predomina en las políticas públicas donde se considera que una cosa es desarrollo económico, otra muy diferente el desarrollo social y otra cosa lo ambiental.

En definitiva, con más mercado no se resolverá el problema de pobreza y de lento crecimiento de la economía, ni se valorarán los servicios ambientales. Se requiere entonces, de una estrategia propia que combine el interés nacional y las necesidades de articulación con la economía mundial, pensando primero en el desarrollo del país y en segundo lugar definir la mejor forma de articularse internacionalmente. Se necesita fortalecer la base productiva pero no del capital transnacional, sino de los sectores de producción nacional que para su desarrollo necesitan de incentivos, de garantías, facilidades y de obras de infraestructura como las detalladas en el PPP.

Para El Salvador y Centroamérica, el desarrollo debe dejar de ser un objetivo y convertirse en un imperativo moral

Anexo 1. Proyectos de la Estrategia para la Transformación y Modernización de Centroamérica, incorporados con una visión mesoamericana en el PPP.

Iniciativa	Comisionado responsable	Proyectos
1. Desarrollo Humano	Florencio Salazar. México.	Capacitación para el trabajo. Mejorar los niveles de participación de las comunidades indígenas y afrocaribeñas en el desarrollo local. Sistema de información estadístico sobre las migraciones. Uso, manejo y conservación de los recursos naturales por parte de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas.
2. Desarrollo Sustentable	Jaime Morales. Carazo. Nicaragua.	Apoyo a las inversiones en el manejo de recursos naturales. Patrimonio cultural, indígena y equidad. Propuesta de gestión ambiental.
3. Facilitación del intercambio comercial	José Mejía Uclés. Honduras.	Facilitación de negocios y homologación de tratados comerciales. Modernización de aduanas y pasos fronterizos. Promoción de Pymes.
4. Telecomunicaciones	Héctor Dada Sánchez. El Salvador.	Marco regulativo regional. Red regional de fibra óptica.
5. Integración vial	Constantino Urcuyo. Costa Rica.	Armonización de regulaciones y normas técnicas. Corredor de integración vial atlántico. Corredor pacífico de integración Puebla-Panamá. Ramales, vinculaciones y conexiones de la red mesoamericana de carreteras.
6. Interconexión energética	Harris Whitbeck. Guatemala.	Conexión Guatemala-Belice. Conexión México-Guatemala. Sistema de Interconexión Eléctrica de los países en América Central (SIEPAC).
7. Prevención y mitigación de desastres	Virgilio Sosa. Panamá.	Concientización pública para la prevención de desastres. Desarrollo de mercado de seguro contra riesgos de catástrofe. Información hidrometeorológica para la competitividad.
8. Turismo	Salvador Figuero. Belice.	Inicio de las cuentas satélites de turismo. Desarrollo del plan de inversiones del circuito mundo maya.

Notas.

1. **Plan Puebla-Panamá.** Presidencia de la República. Documento oficial.
2. Comisionados Presidenciales: Belice: Salvador Figuero; Costa Rica: Constantino Urcuyo; El Salvador: Héctor Dada Sánchez; Guatemala: Harris Whitbeck; Honduras: José Mejía Uclés; México: Florencio Salazar; Nicaragua: Jaime Morales Carazo y Panamá: Virgilio Sosa.
3. El Grupo Técnico de Apoyo está formado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Cooperación Andina de Fomento (CAF), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Instituto Centroamericano de

Administración de Empresas (INCAE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

4. Bartra, Armando. **Detrás del Plan Puebla-Panamá**, pág. 4.
5. Guerra Borges, Alfredo. **Plan Puebla-Panamá: sus propuestas y su contextualización.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Guatemala. nueva época, año II, No. 16, julio de 2002, pág. 5.
6. Banco Interamericano de Desarrollo. **Hagamos de la integración centroamericana una realidad**, abril 2002, pág. 22.

Ordenamiento territorial en El Salvador: una tarea pendiente

Parte I: Génesis, concepto y metodología de abordaje

María Elena Moreno

Introducción

En la búsqueda de caminos para el desarrollo, la segunda mitad del siglo XX ha sido testiga de las respuestas de distintos actores a los retos que marca el proceso de globalización. En esa lógica, una de las respuestas involucra a teóricos del desarrollo regional, así como a diversos actores locales y regionales a nivel interno de los países, quienes han asumido la tarea de “reinventar” el territorio, entendido como una construcción surgida de la interacción histórica de sociedad y espacio y que se vuelve ámbito y factor de desarrollo.

Las relaciones territorio-desarrollo han cambiado aceleradamente, como parte del conjunto de transformaciones contemporáneas asociadas, fundamentalmente a la globalización. Estos cambios han incidido en la reestructuración territorial y se producen, en gran medida, fuera del alcance de la planificación. La reestructuración territorial genera algo que ciudadanos, analistas y planificadores perciben inicialmente como un “desorden”, resultado de la superposición de lógicas y temporalidades diversas no bien comprendidas ni dominadas.¹

En este contexto de cambio radical, las

tradicionales políticas de desarrollo territorial ya no son adecuadas. Por esta razón, tanto la teoría como la práctica de la planificación del desarrollo territorial están hoy cuestionadas y sujetas a una reivindicación conceptual y metodológica. Esto se vuelve, por lo tanto, una tarea pendiente que trasciende a los planificadores y agentes de desarrollo, una tarea para los ciudadanos y ciudadanas. Es en este contexto que cobra mucha importancia el tema de ordenar el territorio, teniendo como base procesos de planificación regional.

Lo anterior adquiere una urgencia dramática en el caso de El Salvador. El territorio salvadoreño se ha transformado drásticamente y es completamente diferente al que conocimos hace 50 años: ahora la población urbana es mayor que la rural, y la quinta parte de ella está concentrada en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS); las actividades agropecuarias han perdido importancia, y en su lugar florecen el comercio y los servicios, también concentrados en el AMSS. Los recursos naturales están deteriorados y el agua, ríos, lagos y aire están contaminados.

Las transformaciones no han sido resultado de procesos de planificación, sino todo lo contrario. La población se ha movido

hacia aquellos lugares que le brindan mayores posibilidades de sobrevivencia y el capital se ha instalado en aquellos lugares que le garantizan sus ganancias. La anarquía de estos movimientos ha llegado al colmo de instalar cervecerías o prostíbulos frente a escuelas, centros nocturnos en zonas residenciales o, a cambiar el diseño de una de las principales avenidas de San Salvador (redondel del Hermano Lejano), a solo dos años de su inauguración. Las ciudades son aglomeraciones donde predomina la irregularidad en la tenencia de la tierra, deficiencias cuantitativas y cualitativas de vivienda y servicios, contaminación, desempleo, comercio ambulante y, sobre todo, mucha inseguridad.

En otras palabras, el territorio nacional ha cambiado con enorme disparidad. Cada vez más se acentúan las desigualdades económicas, sociales y culturales a su interior. El fenómeno migratorio del campo a la ciudad ha provocado la creación de asentamientos precarios que ocupan los espacios públicos (parques, canchas, zonas verdes, las vías del ferrocarril, las tierras en las cercanías de cables de alta tensión eléctrica, los barrancos, los márgenes de quebradas y ríos, las faldas de cerros deforestados). Todos ellos lugares de altísimo riesgo para la vida humana y, obviamente, carentes de los servicios mínimos, provocando tensión social y distorsión en el crecimiento de la ciudad. En este contexto, parecería obvia la necesidad de ordenar el territorio, sobre todo si se piensa en función del desarrollo.

En los últimos años, el tema del orde-

namiento territorial ha cobrado importancia; más aún en estos momentos en que está en proceso la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente y el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Por dicha razón, la FUNDE pretende contribuir a reflexionar sobre esta temática.

El artículo que hoy se presenta es la primera de dos partes relacionadas con esta temática. Esta entrega tiene como objetivo central aproximarse a entender el surgimiento, los aspectos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. En la segunda parte se tocará, para el caso específico de El Salvador, los antecedentes, las propuestas que existen, el actual proceso que se está siguiendo para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y algunas experiencias que se están trabajando a nivel municipal.

El territorio nacional ha cambiado con enorme disparidad

1. Una aproximación al concepto de ordenamiento territorial

El desmesurado crecimiento de las ciudades europeas en el siglo XIX, debido a la migración del campo a la ciudad, hizo que los cascos medievales colapsaran, se desbordaran y se manifestara la primera gran crisis urbana, dando paso al surgimiento del urbanismo (el catalán Cerdá usa por primera vez el término en 1859), con el fin de atender los problemas higiénicos y ambientales de los cascos antiguos y de ordenar el rápido desarrollo de la ciudad a

través de la idea del diseño de los “ensanches”. Con el tiempo, sin embargo, se fue creando una progresiva conciencia de que los problemas de las ciudades trascendían sus límites y que requerían ser enfocados tomando en cuenta

el entorno regional. En el siglo pasado, surge el ordenamiento territorial, con una vocación regional que el urbanismo todavía no tenía, y adopta carácter de norma jurídica en Francia en 1935 y en Inglaterra en 1947.²

En la actualidad, es muy común utilizar los términos de urbanismo y ordenamiento territorial como sinónimos. Sin embargo, debido a que ya no es posible concebir el planeamiento del territorio rural y urbano separadamente, lo más conveniente es usar el concepto de ordenamiento territorial, como una acepción más amplia y adecuada.

Hoy en día, hablar de ordenamiento territorial remite a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que en 1984 la definió como *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”, la cual 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 un concepto rector”*. De acuerdo con la Carta Europea, la ordenación del territorio tiene cuatro objetivos: a) el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; b) la mejora de la calidad de vida; c) la gestión responsable de los

La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja

recursos naturales y la protección del medio ambiente; y d) la utilización racional del territorio.

Esa concepción ha sido criticada por algunos autores³, quienes afirman que no es clara, que

confunde los resultados con el instrumento y que complica más las cosas al añadir que es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política”. De acuerdo con el geógrafo catalán Florencio Zoido, la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja 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 y participación), y en conocimientos científicos pluri-disciplinarios. Zoido subraya que “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”.

El concepto de ordenamiento territorial incluye dos términos fundamentales: territorio y ordenamiento.

El territorio, desde el punto de vista de la Geografía, es un espacio adscrito a una comunidad, ámbito de difusión de una lengua o de una práctica social. Cuando el territorio se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una

sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio en la memoria personal y colectiva. En definitiva, el territorio es el espacio geográfico en el que se vive, el que se maneja y administra para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad; es el ámbito espacial para llevar a cabo una relación humana.

De aquí que Bervejillo señale “entendemos hoy el concepto de territorio como la totalidad compleja formada por el medio físico natural y construido y los espacios económico, político, social, histórico, ecológico, y sus interacciones.”⁴

Ahora bien, en los últimos años ha surgido un nuevo concepto de territorio. Más que un espacio ya dado se habla de construcción histórica de un territorio, el cual deberá entenderse como:

Ordenamiento significa conocimiento y utilización del territorio

- Entorno donde se fraguan las relaciones sociales y económicas.
- Contexto donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han ido sedimentado y afirmando en el tiempo.
- Marco donde las personas y las empresas establecen relaciones.
- Entorno donde las instituciones públicas y privadas interactúan para regular la sociedad.
- Factor estratégico de oportunidades de desarrollo.⁵

Ordenamiento significa conocimiento y

utilización del territorio. Se refiere a la disposición en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) y de origen humano (localización de asentamientos, trazado de redes de comunicación, etc.).

La disposición del espacio puede proceder de una decisión de planeamiento, de una acción de los poderes territoriales o de diversas acciones espontáneas. El hecho es que la suma de todos esos modos de proceder y la necesaria adaptación en el tiempo a nuevas circunstancias conducen a una determinada organización del conjunto de suelos de un municipio, de una región o de un país. “A esa organización es a lo que

denominamos organización del espacio, ... pero esa organización es dinámica, está en continua evolución y responde a un equilibrio que se modifica continuamente entre la inercia de lo que se hereda del pasado y las previsiones de futuro.

Conviene por tanto no confundir la organización del espacio con la de ordenación del territorio, que responde a una acción de planeamiento y que asigna usos a los suelos de acuerdo con el orden nacional que se pretende.”⁶

Por esa razón, el ordenamiento del territorio debe ser cuidadoso en sus propuestas ya que, al interactuar con la dinámica del espacio, puede dar lugar a resultados negativos o muy diferentes de los previstos. Por ello, también se deben valorar de modo cuidadoso los caracteres de cada categoría

y tipo de uso del suelo y el contexto rural o urbano en que se opera, considerando las reacciones de lo que se propone frente a la dinámica de la organización del espacio en ese contexto. Es decir, que la organización del espacio resulta un punto de partida necesario para que el ordenamiento territorial sea un éxito.

Lo importante es tener claro que el ordenamiento territorial no es algo rígido, sino que cambia de un momento a otro de acuerdo con las culturas y a los grupos sociales. Por ejemplo, una red ferroviaria puede ser valorada como factor de expansión urbana, pero, después de algunos años, podría convertirse en una barrera para dicha expansión.

A grandes rasgos, se pueden señalar cuatro aproximaciones a los temas propios de ordenamiento territorial.

- *Aproximación política:* la ordenación culmina siempre en decisiones políticas.
- *Aproximación técnico/profesional:* la ordenación implica un proceso de elaboración de carácter técnico que aconseja dominar, o al menos conocer, las disciplinas científicas que pueden aportar visiones objetivas que permitan formalizar alternativas.
- *Aproximación de los agentes económicos:* destinatarios de una parte importante de las decisiones de ordenación, que irán destinadas a favorecer su actividad, pero

que introducirán siempre restricciones impuestas por la necesidad de armonizar actividades y usos.

- *Aproximación ciudadana:* como usuarios del territorio, el ciudadano y ciudadana deben ser considerados como actores importantes.

En resumen, el ordenamiento territorial es un proceso permanente cuyo objetivo consiste en definir la mejor localización de las actividades en un territorio. “Es un proceso mediante el cual, conociendo las dinámicas

y tendencias sociales, económicas, ambientales y políticas de un territorio, se planifica, coordina y regula el manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales y construidos en función del bienestar común, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos actuales y futuros. En otras palabras, el ordenamiento territorial es un proceso y un instrumento para negociar y armonizar el uso de recursos naturales, sociales y económicos, sometidos a diversas demandas. Es una herramienta de negociación que debe expresar los acuerdos entre distintos actores y que incluya la diversidad de sus intereses, para crear una estrategia de desarrollo y superar la marginación territorial, social y económica.”⁷

2. El qué y para qué ordenar

Dentro de un territorio se deben ordenar los múltiples usos del suelo que coexisten en él. Es decir, se deberían asignar usos específi-

La organización del espacio resulta un punto de partida necesario para que el ordenamiento territorial sea un éxito

cos y diferenciados al mosaico de subdivisiones territoriales de acuerdo con la división político-administrativa del país: departamentos, municipios, cantones y caseríos, pero también se podría agregar la microrregión, como una división territorial funcional.

En el marco anterior, los usos del suelo deben ordenarse de acuerdo con las actividades desarrolladas por sus habitantes, de tal forma que se diferencien los suelos para uso residencial, agrícola, forestal, industrial, infraestructural, recreativo, etc.

El para qué ordenar depende mucho de los objetivos de quien lo impulsa, pero generalmente el territorio se ordena para impulsar el desarrollo, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes o para proteger el medio ambiente. Problemas como la necesidad de formular políticas para el desarrollo de áreas deprimidas, la planificación de ejes y polos de desarrollo, el análisis de los problemas de las áreas urbanas, la corrección de desequilibrios territoriales, el desarrollo de las potencialidades de las distintas regiones son algunos de los objetivos que se persiguen al ordenar el territorio. Sin embargo, sus objetivos primordiales son el respeto del medio natural y el logro de una mayor justicia social, y en específico:

- El aprovechamiento eficiente del suelo como recurso finito a través de una

adecuada localización de las actividades productivas y sociales y del uso de la tierra acorde con su vocación.

- El desarrollo socio-económico territorialmente equilibrado entre las regiones, entre los asentamientos humanos, entre el campo y la ciudad y al interior de las ciudades.
- La gestión responsable de los recursos naturales, la protección y rehabilitación del medio ambiente para un desarrollo ecológicamente sostenible.
- La preservación del uso social del suelo público y la protección y rehabilitación del patrimonio cultural e inmobiliario.

Además del qué y para qué ordenar, hay dos preguntas más que debemos responder:

¿Cómo ordenar?: Hace referencia a los criterios de ordenamiento que han de

El ordenamiento territorial es un proceso y un instrumento para negociar y armonizar el uso de recursos naturales, sociales y económicos

permitir alcanzar los objetivos propuestos. El territorio debe verse como un bien escaso, tanto en términos absolutos como en términos de territorios con alguna cualidad adicional: suelos aptos para la agricultura, suelos urbanos, suelos forestales, etc.

¿Quién debe ordenar?: definir el sujeto del ordenamiento territorial es una de las tareas más complicadas, ya que en él entran en juego los intereses de todos los habitantes y actores de un territorio: empresarios, comerciantes, transportistas, agricultores,

ganaderos, y gobernantes. Por tal razón, no se puede dejar sólo a iniciativa de uno de los actores: eso llevaría a promover o profundizar aún más los desequilibrios.

El ordenamiento del territorio es una competencia del sector público repartida entre los diferentes niveles de la administración, pero va destinada, en buena parte, a ordenar la ocupación del territorio por parte de los agentes privados. Los agentes privados tendrán que aceptar los patrones de ordenación establecidos por las administraciones públicas, pero también deben hacer sentir su voz y participar para que el territorio ordenado responda a sus aspiraciones y demandas, y les permita desarrollar eficientemente sus diversas actividades, en un marco racional que garantiza los intereses del conjunto de la sociedad.

A nuestro juicio, tres son los actores claves en el ordenamiento del territorio: gobierno central, gobiernos locales y sociedad civil.

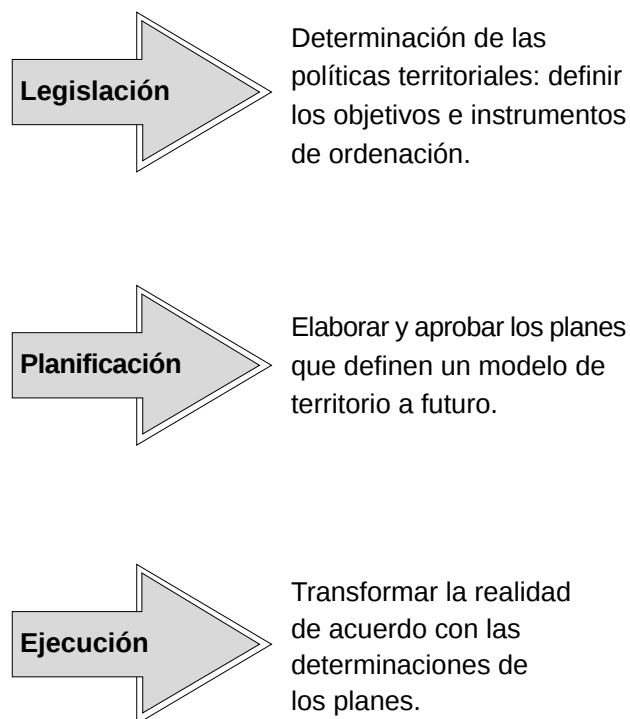
3. Etapas básicas del ordenamiento territorial

Ordenar el territorio lleva a la conflictiva tarea de establecer derechos y limitaciones de la propiedad del suelo, lo que implica un profundo conocimiento de los agentes públicos y privados que intervienen sobre el territorio, sus intereses y su manera de ocupar el mismo. Una vez aclarado lo anterior, es indispensable:

- Elegir entre los diferentes usos de suelo posibles.

- Elegir entre los usos más adecuados del suelo, es decir, definir el modelo de territorio que se quiere para el futuro.
- Diseñar políticas territoriales e instrumentos de planificación que habrán de convertir en realidad las decisiones territoriales tomadas.
- Implementar dichas políticas haciendo uso de los instrumentos acordados.

Por tanto, la ordenación del territorio implica tres tipos básicos de intervención: legislar, planificar y ejecutar, que se convierten en las tres etapas fundamentales del ordenamiento:



Como ya quedó señalado, definir los usos del suelo es un aspecto básico en cualquier intervención sobre el territorio. Hay tres tipos de intervenciones que se destacan en la ordenación de usos del suelo: ordenación urbana, ordenación rural y ordenación de espacios naturales. Sea cual fuere el tipo de intervención que abordamos, “el paso previo ineludible, para que las propuestas puedan hacerse con posibilidades de éxito, es el reconocimiento de los fundamentos de la organización de los usos del suelo, especialmente en los aspectos en los que se proyecta la intervención.”⁸ Para realizar ese diagnóstico, se deben fijar criterios para la delimitación del área de estudio, los aspectos que se deben estudiar, las metodologías de análisis, la cartografía a utilizar, etc.

4. El plan como instrumento básico del ordenamiento del territorio

La planificación puede servir para obtener resultados sorprendentes o ser totalmente inoperante si no existe capacidad o voluntad real para su aplicación. El uso eficaz de la planificación depende en gran medida de la voluntad de los agentes implicados en la consecución de los objetivos planteados.

Los procesos de planificación permiten identificar problemas, potencialidades y restricciones para el ordenamiento territorial.

La planificación debe ser vista y asumida como un instrumento de negociación y concertación entre los distintos grupos sociales que demandan y producen el espacio construido, ya que la complejidad de los procesos productivos y la multiplicidad de elementos articulados en el espacio hacen que no sea posible reducirlo a un proyecto, imputado a alguno de los actores, ni siquiera al Estado.⁹

El territorio se ordena para impulsar el desarrollo, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes

Por esto, el plan es el instrumento básico en el proceso ordenador. Planificar implicará trazar líneas de acción dirigidas a alcanzar determinados objetivos territoriales. Una peculiaridad importante es que estos objetivos serán normalmente cartografiables en un

plano. Plan y plano son dos conceptos distintos, pero que se combinan y están presentes cuando de ordenamiento territorial se habla.

La elaboración de un plan comprende el análisis de la situación presente, definiendo normalmente el modelo territorial actual. El diagnóstico de los problemas y potencialidades del territorio llevará a la identificación de los objetivos y metas, y a la elaboración del modelo territorial propuesto. Pero eso no es suficiente (no son pocos los casos en que los planificadores se quedan o se pierden en el diagnóstico): es necesario que el plan contenga todas aquellas medidas y determinaciones que han de permitir alcanzar el futuro deseado (estrategias de implementación). En el futuro, este modelo territorial pasará a ser

la nueva realidad que habrá que analizar y que planteará nuevos retos, que requerirán a su vez nuevas respuestas por parte de los planificadores.

Al planificar, es importante recordar que el ordenamiento del territorio no debe verse como un proceso lineal con un final bien definido, sino como un proceso circular e ininterrumpido que planteará continuamente nuevos requerimientos y nuevos retos.

4.1. Modalidades de planificación

Un aspecto clave antes de iniciar la etapa de planificación es la elección de “la escala”. La mayoría de autores afirma que la escala propia de la ordenación del territorio es la regional o subregional. Sin embargo, otros autores insisten en la necesidad de separar claramente el campo propio del ordenamiento del territorio (la región) del campo del urbanismo (la ciudad, el municipio). Hay quienes amplían el campo a todas las escalas geográficas en las que el territorio tiene un carácter público: municipal, submunicipal, regional, subregional, nacional y supranacional.

Hablando de la escala y de los contenidos, existen dos grandes modalidades de planificación: la económica, propia de la escala nacional y regional; y la planificación física, propia de la escala local.

Por planificación física se entiende el ordenamiento armonioso de los usos del suelo que coexisten en un determinado territorio. El

nicho de la planificación física ha sido tradicionalmente la escala local, mediante el planeamiento urbano desarrollado por las administraciones locales.

El plan estratégico es un instrumento que permite a las administraciones locales plantearse objetivos difíciles de abordar desde la perspectiva de la planificación física, más circunscrita a la armonización de los usos del suelo. La progresiva integración entre la planificación física y los objetivos estratégicos es también deseable: la planificación física puede dar entidad normativa a las propuestas territoriales de planes estratégicos, contribuyendo así a su implementación.

5. El ordenamiento territorial a nivel local

En el marco del desarrollo local, las municipalidades juegan un papel importante en el impulso de procesos de ordenamiento del territorio. Para ello, la planificación es una de las herramientas básicas, la cual debe considerar simultáneamente los procesos de desarrollo económico, los agentes sociales implicados y la ocupación, uso del suelo o localización de las actuaciones.

Existen tres etapas clásicas en los trabajos de ordenación del territorio a nivel local:¹⁰

Definir los usos del suelo es un aspecto básico en cualquier intervención sobre el territorio

Análisis territorial:
sin un conocimiento detallado de los

procesos territoriales, con toda su complejidad, difícilmente se podrán impulsar actuaciones de ordenación territorial realmente operativas.

Para conocer el territorio es necesario hacerse las siguientes preguntas: ¿qué se hace en ese territorio?, ¿con quién se relaciona?, ¿para qué sirve?, ¿quién lo moviliza?, ¿con qué medios se desarrolla? ¿hacia dónde va?

Diagnóstico territorial: aquí se identifican los problemas territoriales y las potencialidades con las que cuenta el territorio.

Las propuestas y las actuaciones: en esta etapa se hace evidente la dimensión política de la ordenación del territorio, ya que las propuestas de intervención saldrán de un proceso de toma de decisiones entre las diversas alternativas que existen. Esta etapa tendrá el carácter normativo.

El anterior es el proceso clásico o tradicional de elaborar planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, existen otros procesos que tienden a ser más dinámicos, como el propuesto por Mario Lungo, que básicamente contempla las siguientes etapas:¹¹

1º. Identificar los procesos claves (económicos, sociales, políticos, culturales, territoriales, etc.) que se desarrollan al interior del territorio, los procesos

externos (que pueden tener un carácter regional, nacional o internacional) y los principales actores (que pueden estar

dentro o fuera del territorio de intervención y ser nacionales o extranjeros). Solamente después de haber hecho esta identificación se debe proceder a recoger la información en dos niveles: 1) la

referida a los procesos y actores identificados; 2) información de carácter general.

2º. La construcción de escenarios: análisis de los procesos y su confrontación con los intereses de los principales actores. El desafío es reconocer la desigualdad de los actores (en capacidades, conocimientos y poderes para no crear espacios de discusión desiguales). La metodología de estudios de caso es recomendable para llevarla a cabo.

3º. La formulación del plan: vista como un proceso, como un espacio de concertación de intereses diversos, para construir una visión de desarrollo territorial compartida en sus aspectos esenciales, y para manejar las contradicciones y conflictos existentes que nunca serán eliminados totalmente, además de los nuevos que van surgiendo.

4º. El plan es así un conjunto de lineamientos estratégicos que se concretiza a través de programas y proyectos, entre los que deben ser priorizados aquellos que tienen mayor

vinculación con los procesos claves y generen mayores consensos. El plan no es un fin en sí mismo ni un documento acabado que deba ser, necesariamente, aprobado por ley.

5º. Construcción de los instrumentos, de distinto tipo y carácter, que permitan diferentes niveles de participación social para ir desarrollando, monitoreando y modificando el plan.

5.1. Obstáculos del ordenamiento territorial

A nivel local o regional, el ordenamiento del territorio no es una tarea fácil, requiere de conciencia, voluntad y participación, no solo del Estado, sino de la sociedad civil en su conjunto.

Como entran en juego intereses de propiedad y uso de la tierra, los obstáculos que se presentan son múltiples y de diversa naturaleza. Sin embargo, si solo retomamos los obstáculos a nivel de los gobiernos locales, se pueden destacar los siguientes:

- De orden político, en lo relativo a la consecución de acuerdos para la realización de acciones de beneficio común.
- De orden financiero y administrativo, ya que en ocasiones las acciones requeridas no coinciden con la asignación presupuestal.

- De orden metodológico, en tanto que el análisis territorial hasta la fecha ha estado centralizado y se ha basado en generalizaciones alejadas de las particularidades de los municipios.

- De orden técnico, referido a la carencia de información básica que enfrentan muchos municipios del país, como puede ser cartografía, datos estadísticos, equipos y personal calificado.

A ello debemos agregar la falta de legislación y de mayor participación de todos los actores involucrados y de una acción del Es-

tado a nivel central y local que realmente implemente las regulaciones establecidas.

Algunos municipios, a pesar de los obstáculos antes referidos, han iniciado ya sus procesos de planificación territorial, y otros, como Nejapa y

Tecoluca, cuentan con su Plan de Ordenamiento Territorial. La pregunta ahora es hasta qué punto estas experiencias responden a los lineamientos y políticas de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, o visto al revés, hasta qué punto el proceso de elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial está tomando en cuenta las experiencias, necesidades y características de los municipios.

En la segunda entrega de este artículo, se tratará de dar respuesta a esas inquietudes.

Las municipalidades juegan un papel importante en el impulso de procesos de ordenamiento del territorio

Bibliografía

- Baires y Kandel: **Ordenamiento territorial: una experiencia de debate desde la sociedad civil.** San Salvador, abril 2002.
- Bervejillo, Federico: **Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo.** CLAEH, Uruguay, 1999.
- Fausto, Adriana. **Políticas urbanas y planificación del uso del suelo. Cuadernos metodológicos I.** Universidad de Guadalajara/CONACYT. Guadalajara, 1997. Citada por Ninette Morales en el Primer Foro Nacional para el Hábitat en El Salvador, abril, 2002.
- García Pleyán, Carlos: **El ordenamiento territorial y el urbanismo en el municipio.** Departamento de Planeamiento Municipal del Instituto de Planificación Física de La Habana, Cuba, febrero de 1996.
- Lungo, Mario : **Guía para preparar un plan de ordenamiento territorial para microrregiones.** Mimeo, junio del 2002.
- OIT, Programa DelNet, Curso de formación a distancia, Unidad Didáctica 1: **El desarrollo local como motor de cambio.** Turín, Italia.
- Zoido Naranjo, Florencio: **Geografía y ordenación del territorio.** Reproducido de: Íber, **Didáctica de las ciencias sociales.** Geografía e Historia, Barcelona: N° 16, abril 1998.

Notas.

1. Federico Bervejillo: **Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo.** CLAEH, Uruguay, 1999
2. Carlos García Pleyán: **El ordenamiento territorial y el urbanismo en el municipio.** Departamento de Planeamiento Municipal del Instituto de Planificación Física de La Habana, Cuba, febrero de 1996.
3. Florencio Zoido Naranjo: **Geografía y ordenación del territorio.** Reproducido de: Íber, **Didáctica de las ciencias sociales.** Geografía e Historia, Barcelona: N° 16, abril 1998. **Nuevas fronteras de los contenidos geográficos,** págs. 19-31.
4. Federico Bervejillo: **Op.cit.** pág. 182
5. OIT, Programa DelNet, Curso de formación a distancia, Unidad Didáctica 1: **El desarrollo local como motor de cambio.** Turín, Italia.
6. Luis V. García. **Op.cit.** pág. 165
7. Baires y Kandel: **Ordenamiento territorial: una experiencia de debate desde la sociedad civil.** San Salvador, abril, 2002.
8. Luis García. **Op.cit.** pág. 170
9. Adriana Fausto. **Políticas urbanas y planificación del uso del suelo.** Cuadernos metodológicos I. Universidad de Guadalajara/CONACYT. Guadalajara, 1997. Citada por Ninette Morales en el Primer Foro Nacional para el Hábitat en El Salvador, abril, 2002.
10. Mario Lungo: **Guía para preparar un plan de ordenamiento territorial para microrregiones,** mimeo, junio de 2002.
11. idem

BOLETIN DE PRENSA

Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo -CID- (Capítulo El Salvador)

Propuesta en torno al proceso negociador del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centroamérica

La Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible - CID, (Capítulo El Salvador), tomando en cuenta la aceleración que ha tomado el proceso pre-negociador del TLC entre Estados Unidos y Centroamérica, sobre todo a partir de la aprobación de la Autoridad para la Promoción Comercial (TPA) por el Congreso norteamericano, quiere expresar su preocupación por el rumbo que está tomando dicho proceso, así como hacer algunas propuestas al respecto.

01. Un TLC con Estados Unidos tendrá amplias implicaciones para los diferentes sectores de nuestro país. Así lo ponen de manifiesto los alcances que tienen para el desarrollo de nuestros pueblos, tanto los aspectos clásicamente considerados en estos tratados comerciales (calendarios de desgravación, normas de origen, medidas no arancelarias, normas de propiedad intelectual, tratamiento de productos sensibles, capítulo agrícola, esquemas de reciprocidad y trato nacional, etc.), como aquellos que normalmente no son considerados o son marginados dentro de los mismos (cláusulas laborales, ambientales, migratorias, acuerdos de cooperación, mecanismos de compensación, acuerdos de complementación económica, etc.). Los impactos del TLC con Estados Unidos abarcarán los intereses de productores, distribuidores y consumidores; involucrarán a distintas organizaciones e instituciones nacionales y locales, tanto urbanas como rurales; afectará el quehacer de nuestros Estados y sus políticas públicas. En fin, las implicaciones del TLC entre EE.UU. y C.A. por su alcance y amplitud, se convierten en un asunto público de interés nacional.
02. Si se busca que los Acuerdos Comerciales sean eficientes y efectivos, así como convenientes para nuestros pueblos, deberían ser parte integral de una estrategia de desarrollo nacional.
03. El carácter restrictivo y cerrado que hasta ahora viene asumiendo el proceso pre-negociador del TLC con Estados Unidos en nuestro país, no ha propiciado una comunicación permanente con la sociedad civil, cerrando espacios a importantes sectores económicos y ciudadanos. Asimismo, con respecto a la participación del sector privado en la modalidad de "cuarto adjunto", ésta se ha limitado en su mayoría al sector de la gran empresa, dejando excluida a buena parte de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) urbana y rural.

04. Adicionalmente, valga señalar que la forma como está diseñado el proceso negociador en El Salvador contrasta con otras formas abiertas y participativas que se están dando en otros países centroamericanos, como Nicaragua, y sobre todo en Costa Rica, donde se están instalando e impulsando esquemas nacionales para hacer frente al proceso negociador.
05. Por lo anterior, la Iniciativa Mesoamericana CID (Capítulo El Salvador), considerando que debemos encaminarnos hacia esquemas organizativos y participativos que garanticen Acuerdos Comerciales justos y equitativos, presenta las siguientes propuestas de procedimiento en torno al proceso negociador:
- A. Que el Consejo Consultivo creado por el Gobierno salvadoreño de cara al TLC con Estados Unidos, el cual hasta el momento solo da cabida a la gran empresa, sea ampliado, incorporando al sector campesino, así como a la micro, pequeña y mediana empresa.
 - B. Que se incorpore a las dinámicas de los equipos negociadores gubernamentales a los Ministerios de Agricultura, Medio Ambiente, Trabajo y Relaciones Exteriores, buscando un tratamiento transversal de los temas ambientales, laborales y migratorios.
 - C. Realizar estudios de impacto ambiental, laboral y productivos, previos a la apertura oficial de las negociaciones, y que éstos sean de conocimiento público. El propósito de dichos estudios es identificar medidas correctivas para eliminar o reducir los impactos negativos y potenciar las oportunidades. Por tanto proponemos que sean realizados al más corto plazo posible, con el apoyo de organismos regionales o internacionales de reconocido prestigio, independencia y capacidad técnica.
 - D. Que el Gobierno instale un FORO NACIONAL CÍVICO-PRODUCTIVO DE CONSULTA Y DEBATE permanente en torno al proceso negociador del TLC con Estados Unidos, con al menos las siguientes características:
 - Un Foro de carácter permanente y amplia participación, el cual tendrá como propósito generar análisis y propuestas ciudadanas que contribuyan al logro de un Acuerdo Comercial justo y equitativo.
 - El Foro Nacional se organizaría en torno a mesas temáticas globales, así como en mesas sectoriales que abordarían temas a incluir dentro del TLC o temas que deben ser considerados de manera transversal o paralela al mismo (temas agrícola y MIPYMES, o cláusulas ambiental, laboral, migratoria, democrática).
 - En el Foro participarían aquellas instancias cívicas y/o productivas que se verán más afectadas o involucradas por el TLC, así como instituciones o personas con capacidad de aporte al tema. Dentro de ellas podemos mencionar al menos las siguientes: organizaciones campesinas; asociaciones empresariales agropecuarias, organizaciones de las MIPYMES, gremiales de la gran empresa,

organizaciones laborales en general y las vinculadas al sector maquila en particular, organizaciones de migrantes, universidades, centros de investigación, ONGs ambientalistas y laborales, colegios profesionales.

- Se solicitaría a los medios de comunicación y al sector iglesia contribuir a las actividades de moderación y relatoría del Foro.
- Las discusiones se establecerán a tres niveles: a) aspectos conceptuales o principios; b) las transformaciones que el país necesita para estar preparados ante el TLC y, c) propuestas al proceso negociador y a los contenidos de los borradores del Tratado.
- Este Foro deberá visualizarse como un mecanismo de retroalimentación ciudadana que contribuya a forjar el esquema organizativo y participativo de Nación, que tanto necesita el país para hacer frente a los asuntos públicos de interés nacional.

San Salvador, 28 de agosto de 2002

La Iniciativa Mesoamericana CID - El Salvador, está integrada por:

- Alianza para el Desarrollo de la Microempresa (ALPIMED)
 - Centro Cívico Democrático (CCD)
- Consorcio de ONGs de Derechos Humanos (CDH)
- Coordinadora Intergremial de la Pequeña Empresa Salvadoreña (CIPES)
 - Foro Agropecuario
 - Foro de Migrantes El Salvador
- Fundación Nacional para El Desarrollo (FUNDE)
- Fundación para la Formación de Dirigentes (FUNDACAMPO)
- Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE)
 - Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES)
 - Iglesia Luterana
 - Iniciativa Social de Oriente (ISO)
- Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera" (CEMUJER)
- Maestría en Derechos Humanos de la Educación para la Paz de la Universidad de El Salvador
 - Mesa Permanente de Mujeres Rurales (MPMR)
 - Movimiento Salvadoreño de Mujeres (MSM)
- Organización de Mujeres Salvadoreñas (ORMUSA)

Noticias

funde

FUNDE en encuentro de pequeños productores en Nicaragua

La FUNDE, atendiendo una invitación de Oxfam Internacional, participó en el encuentro de Pequeños Productores de Café de Centroamérica y El Caribe, actividad realizada en Managua, los días 30 y 31 de julio del presente año. El Encuentro sirvió para compartir los hallazgos principales de los diferentes estudios que se desarrollan en la región en relación a la crisis del café y su impacto socio económico. De igual forma se compartieron puntos de vista en relación a la Campaña Internacional del café que lanzará la familia de los Oxfam y los productores cafeteros a nivel mundial.

FUNDE en la mesa de análisis: “El rumbo de la política fiscal, deuda pública: riesgos y perspectivas”

En coordinación con la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas “Farabundo Martí”, la FUNDE desarrolló, el pasado 8 de julio, en San Salvador, la cuarta mesa de análisis y discusión sobre “El rumbo de la política fiscal, deuda pública: riesgos y perspectivas”, con la participación de economistas y profesionales con experiencia en la temática. Se acordó continuar el proceso de análisis y elaboración de propuestas frente a la problemática situación de la deuda pública actual.

FUNDE en Congreso Nacional de Cafetaleros en Guatemala

La FUNDE participó en el XIII Congreso Nacional de la Caficultura de Guatemala, organizado por la Asociación Nacional de Cafeteros (ANACAFE). Dicho evento se realizó a finales del mes de agosto y contó con la participación de destacados analistas internacionales del mundo del café y se abordaron temas de mucho interés para superar la crisis del mismo.

FUNDE participa en el VII Encuentro de Mujeres Bananeras en Honduras

FUNDE participó en el VII Encuentro Latinoamericano de Mujeres Bananeras, organizado por la Coordinadora Latinoamericana de Sindicatos Bananeros, (COLSIBA), los días, 29,30 y 31 de agosto en San Pedro Sula, Honduras. Se abordó la temática de las políticas comerciales, TLCs, Plan Puebla-Panamá y ALCA y sus posibles impactos en la vida de las mujeres trabajadoras.

Noticias funde

Convocan a II Conferencia Centroamericana de Descentralización y Desarrollo Local en Guatemala.

En la primera semana de agosto, el Comité Organizador de la II Conferencia de Descentralización y Desarrollo Local hizo pública la convocatoria.

En dicha Conferencia participarán autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil e instancias de los gobiernos centrales de todos los países de la región. Se realizará en la ciudad de Guatemala los días 24, 25 y 26 de octubre próximos.

Entre sus puntos de agenda está una mesa redonda sobre la descentralización y el desarrollo local como factores de integración centroamericana al igual que un panel de los alcaldes y alcaldesas de las capitales de los países de Centro América y Panamá.

Nuevo libro “Desarrollo local y descentralización en Centroamérica”.

El 10 de julio fue presentado en San Salvador este libro, que recoge las principales conferencias y trabajos de la Primera Conferencia Centroamericana de Descentralización y Desarrollo Local, que se desarrolló en El Salvador, en noviembre del año pasado, con la participación de más de 600 representantes de autoridades municipales, funcionarios de gobiernos centrales y organizaciones de la sociedad civil de los distintos países del área.

El libro fue presentado por el Comité Organizador integrado por COMURES, Alcaldía de San Salvador, FUNDAUNGO, la Diputación de Barcelona y la FUNDE.

Se constituye la micro región del Pacífico-Sonsonate

Bajo la asesoría de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), el día 31 de julio del presente año, se constituyó la micro región del Pacífico-Sonsonate. El acto fue celebrado en el municipio de Sonsonate ante la presencia de autoridades departamentales, los Comités de Desarrollo Local de cada

municipio, representantes de organizaciones sociales, ONG, Iglesia Católica y la población en general.

La micro región quedó integrada por las municipalidades de Sonsonate, Sonzacate, San Antonio del Monte, Nahulingo y Acajutla.

Noticias
funde

Noticias funde • Noticias funde • Noticias

FUNDE en Conferencia sobre: “El reto de la Seguridad Social”, realizado en La Haya, Holanda

La FUNDE, atendiendo a una invitación del Gobierno de los Países Bajos, participó en la ciudad de La Haya (Holanda), en la Conferencia Europa - Latinoamérica y el Caribe, sobre El reto de la Seguridad Social. En dicho

encuentro participaron representantes de sociedad civil, gobiernos y del sector empresarial. Los acuerdos tomados fueron presentados en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado que se realizó en España.

funde • funde • funde • funde • funde • funde • funde • funde

Alternativas para el Desarrollo es una publicación de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) como parte de su labor educativa orientada hacia las y los protagonistas del desarrollo económico y social del país. Agradecemos a HIVOS de Holanda y Diakonía Suecia, cuyo financiamiento hace posible esta publicación.

FUNDE

Dirección: Apdo. Postal 1774,
Centro de Gobierno, San Salvador,
El Salvador. Tels: 264-4938 al 44;
Fax: 263-4537.
Correo electrónico: funde@funde.org
www.funde.org