

Las Redes de Actores Locales en los Procesos de Ordenación del Territorio: La Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana en Comparación

Raffaella Coletti y Venere Stefania Sanna

Abstract

TERRITORIAL PLANNING AND LOCAL STAKEHOLDERS' NETWORKS: EUROPEAN UNION AND CENTRAL AMERICAN INTEGRATION SYSTEM IN COMPARISON

Territorial planning is a key aspect of supranational integration. It has become a central topic of debate within the European Union (since the 90s) and SICA (since 2009). This article focuses on the role played by cooperation networks between local stakeholders in territorial planning by comparing EU and SICA. In fact, these networks have developed a spatial management that goes beyond national boundaries, providing a major contribution to supranational integration processes through a joint territorial management system.

Key words: Territorial cooperation, Territorial planning, Local Stakeholders, SICA, EU.

Resumo

AS REDES DE ATORES LOCAIS NOS PROCESSOS DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO: A UNIÃO EUROPÉIA E O SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTROAMERICANA EM COMPARAÇÃO

A ordenação do território representa um aspecto chave dos processos de integração supranacional e se converteu em tema central de debate tanto na União Européia (desde os anos noventa) como no SICA (desde 2009). Esse artigo se centra no papel desempenhado pelas redes de cooperação entre atores locais em matéria de O.T mediante uma comparação entre UE e SICA. De fato, essas redes atuam na gestão do território que vai mais além das fronteiras nacionais, aportando uma contribuição fundamental ao processo de integração supranacional através de uma ordenação conjunta do território.

Palavras-chave: Cooperação territorial, Ordenação do território, Atores locais, UE, SICA.



LAS REDES DE ACTORES LOCALES EN LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA UNIÓN EUROPEA Y EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN COMPARACIÓN

Raffaella Coletti y Venere Stefania Sanna

Resumen

La ordenación del territorio (OT) representa un aspecto clave de los procesos de integración supranacional y se ha convertido en un tema central del debate tanto en la Unión Europea (desde la década de 1990) como en el SICA (desde el 2009). Este artículo se centra en el papel desempeñado por las redes de cooperación entre actores locales en materia de OT mediante una comparación entre la UE y el SICA. De hecho, estas redes han realizado una gestión del territorio que va más allá de las fronteras nacionales, aportando una contribución fundamental al proceso de integración supranacional a través de una ordenación conjunta del territorio.

Palabras clave: Cooperación territorial, ordenación del territorio, instancias locales, UE, SICA.

La ordenación del territorio u ordenamiento territorial (OT) representa un aspecto clave de los procesos de integración supranacional y, desde mediados de la década de 1990, se ha convertido en un tema central del debate europeo. Un paso clave en este ámbito se ha dado con la adopción del “Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo” (1999), que representa el primer intento sistemático para reflexionar sobre la ordenación y planificación del territorio en

el nivel supranacional. Durante la siguiente década, la OT encontró gran respaldo en la elaboración del concepto de cohesión territorial (Camagni, 2006). Si bien en Europa aún no existe una única definición de cohesión territorial (Faludi, 2006), todas sus diferentes acepciones enfatizan la cuestión de los desequilibrios territoriales y la valorización de las potencialidades locales como herramientas para la integración y el desarrollo. Además, con el Tratado de Lisboa de 2007 (en vigor desde el 2009), el

concepto de cohesión territorial se ha convertido en un 'objetivo prioritario' de las políticas europeas, junto con los tradicionales objetivos de la cohesión económica y social. De esta manera, la Unión Europea (UE) ha adquirido un papel creciente en materia de ordenamiento territorial.

De la misma manera, la ordenación del territorio ha adquirido recientemente una importancia considerable en el proceso de integración supranacional en Centroamérica (Berti y Ferrufino, 2009; Massiris, 2008). A partir del año 2009, diferentes organismos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹⁶ han desarrollado un amplio conjunto de instrumentos que tienen especial relevancia en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.

Bajo este marco, el presente artículo centra su análisis en el papel desempeñado por las redes de cooperación entre actores locales en el campo del OT, mediante una comparación de los casos de la UE y el SICA. De hecho, estas redes han realizado una gestión del territorio que va más allá de las fronteras nacionales, aportando una contribución fundamental al proceso de integración supranacional a través de una ordenación conjunta del territorio.

¹⁶ El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado el 13 de diciembre de 1991 mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno y la República Dominicana como Estado asociado.

La estructura del artículo es la siguiente: en la próxima sección se indican de manera sintética los principales avances del OT en la Unión Europea y en el SICA. En el tercer apartado se profundiza acerca del papel de las redes de actores locales – en particular, en el tema de la cooperación territorial – en materia de OT en la Unión Europea. La sección siguiente analiza el papel jugado por los actores locales en el espacio SICA, con especial atención a la experiencia desarrollada en la Región Trifinio. Finalmente, en el quinto apartado se trazan algunas conclusiones.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL: LOS CASOS DE LA UE Y DEL SICA*

En el viejo continente, ya desde la década de 1970, se ha desarrollado un fuerte debate en materia de ordenamiento territorial a nivel supranacional, debido a la exigencia de armonizar los procedimientos para la planificación en los diferentes

* El conocimiento directo de los procesos de integración transfronteriza centroamericana, y en particular el de la Región Trifinio, ha sido posible gracias a las oportunidades ofrecidas por el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) de Roma en el ámbito de dos de sus iniciativas: el Programa Fronteras Abiertas, realizado por dicha entidad en colaboración con el Instituto Italo-Latino Americano (IILA) y cofinanciado por la Cooperación Italiana, y el proyecto Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de los municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano, coordinado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y cofinanciado por el Programa URB-AL III de la Comisión Europea.

territorios europeos y establecer formas de coordinación para el manejo conjunto de zonas de frontera. Este debate culminó en la publicación de la “Carta Europea de la Ordenación del Territorio”, adoptada en 1983 por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) -instituida en el Consejo de Europa¹⁷-. La Carta estableció por primera vez una serie de criterios-guía para las políticas de incidencia territorial (CEMAT, 1983).

A partir de la suscripción de la Carta y ante la creciente preocupación por un desarrollo equilibrado, cohesivo y equitativo del territorio, la Unión Europea ha incrementado su atención en el tema del ordenamiento territorial. Consecuentemente, si bien desde el punto de vista institucional la UE no tiene competencias y organismos específicos en esta área, en la práctica está adquiriendo un protagonismo creciente en materia de gestión del territorio y de su desarrollo. En efecto, los Estados miembro de la UE y la misma Comisión Europea¹⁸ han tomado conciencia de la importancia de la dimensión espacial en las políticas de desarrollo europeas, y la sensibilización por temas territoriales es un fenómeno que crecientemente ejerce influencia - según diferentes modalidades y procesos- sobre los foros políticos nacionales y

¹⁷ El Consejo de Europa no es parte de la Unión Europea sino que constituye una organización política intergubernamental establecida en 1949 y compuesta por 47 Estados democráticos europeos (www.coe.int).

¹⁸ La Comisión Europea (CE) representa el poder ejecutivo dentro de la UE, aunque también interviene en la legislación. Es una institución políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la Unión en su conjunto.

supranacionales de la UE y las redes de cooperación entre actores locales.

Desde la segunda mitad de la década de 1980 y, con más claridad, desde el comienzo de la década de 1990, el ‘territorio’ se ha convertido en una ‘nueva dimensión de la política europea’ y su ‘ordenación’ se ha convertido en un tema central del debate europeo.

El Consejo informal de los Ministros responsables de la planificación espacial y de la política territorial de la Unión Europea (denominada ‘Política Regional’ o ‘Política de Cohesión’)¹⁹ de Lieja de 1993 fue el punto de partida para la elaboración de una perspectiva europea de ordenación territorial propiamente dicha.

Desde entonces varios proyectos han sido elaborados. En 1997 la Comisión Europea publicó un “Compendio de los sistemas y las políticas de ordenación del territorio de la Unión Europea” y en 1999, en el marco de la Reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio

¹⁹ La política regional europea, instituida mediante la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, apunta a destinar recursos a los territorios especialmente desaventajados de la UE a fin de corregir las desigualdades existentes y conseguir una cohesión económica, social y - desde 2007 - también territorial de la UE. La política de cohesión se articula en ‘objetivos prioritarios’ que deben ser perseguidos por las regiones de la UE (gobiernos intermedios) y que son definidos por cada periodo de programación. Para el actual periodo de programación (2007-2013) los objetivos son: (i) Convergencia - para las regiones atrasadas en su desarrollo; (ii) Competitividad regional y empleo - para todas las regiones europeas que no sean ya incluidas en el objetivo convergencia; y (iii) Cooperación territorial europea - para todas las regiones europeas.

en Potsdam, se adoptó el “Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo”.

Por medio del Esquema han sido definidos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea y, en particular, se formularon las directrices políticas para todos los Estados miembro, regiones²⁰ y autoridades locales -así como para la Comisión-. Este esquema fija tres grandes objetivos: (i) “un desarrollo urbano policéntrico y una nueva relación entre las zonas urbanas y las rurales, (ii) la igualdad de acceso de todas las regiones europeas a la infraestructura y al saber, y (iii) la gestión prudente del patrimonio natural y cultural” (Comisión Europea, 2001: 29).

Paralelamente al desarrollo del Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo, en 1998 la Comisión lanzó un programa de estudios sobre la planificación territorial a nivel europeo, en estrecha colaboración con los entonces 15 Estados miembro. Este programa sentó la base de un entendimiento común sobre el análisis territorial, cuestión que hasta entonces se había dejado de lado en la Unión (Comisión Europea, 2001: 35).

Finalmente, en 2001 el segundo informe sobre la cohesión económica y social de la Comisión Europea abordó por primera vez el tema de la ‘cohesión territorial’, eje estratégico ‘hacia un desarrollo más equilibrado’ del territorio europeo, donde se establece que “el objetivo del reforzamiento de la cohesión especificado

en el Artículo 158 del Tratado de la UE está destinado principalmente a lograr un desarrollo armónico de la Unión en su conjunto” (Comisión Europea, 2001: 35).

El concepto de cohesión territorial se ha convertido en un objetivo explícito de la política regional europea mediante su adopción en el Tratado de Lisboa de 2007 (en vigor desde el 2009). Considerando que la UE alberga una enorme diversidad territorial, “el objetivo de cohesión territorial va orientado ante todo a lograr que las personas puedan aprovechar al máximo las características inherentes de las zonas en que viven. Ningún ciudadano europeo debe estar en desventaja en lo que respecta al acceso a los servicios públicos, la vivienda o las oportunidades de empleo simplemente por vivir en una región y no en otra. La cohesión territorial apunta a un desarrollo sostenible y más equilibrado”²¹. En 2008, la Comisión Europea elaboró un informe sobre la cohesión territorial: el “Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”. El Libro Verde dio inicio a un nuevo debate con objeto de profundizar en la comprensión del concepto de ‘cohesión territorial’ y de sus implicaciones en términos políticos y de cooperación.

Asimismo, en el 2007 fue adoptada la Agenda Territorial (Unión Europea, 2007), donde los ministros europeos responsables de ordenación y desarrollo del territorio destacaron la necesidad de continuar con el crecimiento económico sostenible, la creación de puestos de trabajo y el desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la UE, a la vez que

²⁰ Las regiones representan un nivel administrativo subnacional de gobiernos intermedios, existente en la mayoría de los países europeos.

²¹ Fuente: InfoREGIO, www.ec.europa.eu.

se aseguraron “mejores condiciones y calidad de vida con las mismas oportunidades con independencia de donde vive la gente” (Comisión Europea, 2008: 11). La Agenda ha profundizado gradualmente sobre el concepto de cohesión territorial entendida como: “un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes y partes implicadas (*stakeholders*) en el desarrollo territorial, a los niveles político, administrativo y técnico (...)”. La cohesión territorial se puede alcanzar solamente con un diálogo intenso y continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial. Este proceso de cooperación es lo que llamamos gobernanza territorial (...)” (Unión Europea, 2007, Puntos 4 y 5). Además, la Agenda ha dado un nuevo impulso al debate al definir seis prioridades territoriales (que van de las agrupaciones regionales de innovación a las estructuras ecológicas y los recursos culturales, del desarrollo policéntrico a las nuevas formas de asociación y de gobernanza territorial) y las acciones necesarias para su materialización (Comisión Europea, 2008). Una versión actualizada de la Agenda Territorial (Agenda Territorial Europea, 2020) ha sido publicada en 2011.

En lo que se refiere a América Latina, la ordenación del territorio “tiene una historia muy reciente que se remonta a los inicios de la década de los ochenta” (Massiris, 2002: 1). En particular, el OT en la región centroamericana es un tema complejo, por un lado debido a su propia naturaleza y a la volátil dinámica a la que dicho proceso está expuesto en cada país y, por otro lado, por la diversidad de experiencias acumuladas en los países que

componen el Sistema de la Integración Centroamericana.

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

De hecho la región centroamericana sigue en la ‘construcción’ de la integración de sus sistemas nacionales y, también por esta razón, en años recientes ha brindado una creciente atención a las políticas públicas que consideran ‘el territorio’²² como protagonista de dicho proceso de integración y, consecuentemente, como ‘sujeto’ de ordenación.

De manera similar a lo ocurrido en la Unión Europea, los organismos que se encargan de liderar el proceso de integración centroamericana -así como numerosas instancias nacionales- parecen cada vez más conscientes del papel que el ordenamiento del territorio desempeña

²² Sobre los conceptos de territorio, región y regionalización véase, entre otros: (i) Badie B. (1995), *La fin des territoires*, ed Fayard.; (ii) Brunet, R. (1984), *La regionalizzazione: essenza o gestione dello spazio?*, en Regione e regionalizzazione. (A. Turco), Franco Angeli, Milano. (iii) Lefebvre H. (1974), *La production de l'espace, ed Anthropos*; (iv) Raffestin C. (1986), *Écogénèse territoriale et territorialité*, en: Espaces, jeux et enjeux, F. Auriac y R. Brunet (dir), Fayard. -Roncayolo M. (1990), *La ville et ses territoires*, Gallimard, Folio essais; (v) Vallega, A. (1983), *Regione e territorio*, Mursia, Milano. Como síntesis se sugiere (vi) Massiris (2000), *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional, Edición original*, [En línea], Marzo de 2012: www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/massiris/presen.htm

en la producción de los procesos de desarrollo (en su más amplia acepción) y de su capacidad de influir en los efectos de las decisiones políticas generales y sectoriales. Por esta razón, a menudo dichos organismos han incrementado sustancialmente su protagonismo en el tema.

De hecho, si bien durante años el ordenamiento del territorio no ha sido considerado como un tema de inminente relevancia en el marco de las agendas de integración regional, los cambios impuestos por la urgencia de conseguir un desarrollo más equitativo a nivel social, económico y territorial, así como la necesidad de resolver los inaplazables problemas que afectan a la región (dualidades económicas intra y extra-regionales, persistente marginalidad de las áreas periféricas, crisis del sector primario y consecuente transición económica, creciente urbanización, migración interna y externa, deterioro de los recursos naturales, etc.), han llevado a los gobiernos nacionales y a los organismos supranacionales a reconsiderar el ordenamiento territorial como disciplina útil para la promoción de políticas públicas orientadas al desarrollo social, económico y territorial.

Un documento de suma importancia en la materia es la "Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015", elaborada por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humano (CCVAH) en 2010 con el acompañamiento de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISICA). Este instrumento, realizado a través de un proceso ampliamente participativo y previa consulta de

numerosas instituciones públicas y privadas de la región, ha recogido buena parte de las experiencias y avances que los países del SICA tienen en materia de OT. Citando textualmente la Agenda: "la región muestra mucha actividad en el tema de OT (...) Esos esfuerzos, iniciativas en marcha, son el capital que el CCVAH [el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, NdA] quiere promover para la construcción de políticas públicas en materia de OT en cada uno de los países y de manera compartida en toda la región" (SISICA, 2010: 11).

A diferencia de la UE, el SICA aún no cuenta con una política supranacional destinada a la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales existentes ni con instrumentos de promoción territorial sistematizados a través de fondos específicos. Sin embargo, la Agenda de Ordenamiento Territorial prevé que a partir de 2014 los países miembros del SICA contarán con mecanismos de financiamiento aprobados para apoyar la inversión en proyectos de ordenamiento territorial, además de que propone la creación de una "política integrada de inversión pública regional" (objetivo específico quinquenal n. 3, SISICA, 2010: 26).

Respecto a los aspectos institucionales, es relevante señalar que el 26 de noviembre de 2010 ha sido instituido el Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) - cuya creación como órgano del SICA era contemplada en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 (Protocolo constitutivo del SICA). El CONPLAN abre una ventana de oportunidades para (i)

articular de manera más eficiente la visión estratégica del proceso de la integración regional, con la visión estratégica individual de los países que componen el SICA; (ii) alinear objetivos y acciones, tanto nacionales como regionales; y (iii) profundizar en la vinculación entre los planes nacionales de desarrollo y las políticas y estrategias formuladas a escala regional.

Además, en la última década se abrieron interesantes espacios y plataformas de diálogo (político, técnico, metodológico, etc.) para compartir y brindar experiencias y ofrecer información actualizada sobre el ordenamiento territorial en Centroamérica, que impulsan a que éste se convierta en un instrumento de política pública a escala regional, como son por ejemplo el Foro Centroamericano de Ordenamiento Territorial (desde el 2008) y la Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (creada en 2010). Conjuntamente, existen diferentes instancias en el marco del SICA que durante años han desempeñado, y aún juegan, un papel fundamental en materia de ordenación del territorio mediante la elaboración de políticas, estrategias e instrumentos (tal vez sectoriales) con especial incidencia en materia de OT²³.

²³ Estas son: (i) la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), (ii) el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), (iii) la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), (iv) el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), (v) la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), (vi) el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), (vii) el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y (viii) el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica COMISCA (Sanna, 2011).

Desde el año 2009 todos los actores activos en materia de OT han tenido un papel relevante para promover el intercambio de experiencias e información en la región (así como para coordinar el apoyo de organismos donantes externos), y han contribuido de manera efectiva a la realización de un amplio conjunto de instrumentos que, sumados a la mencionada Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015, tiene especial relevancia en materia de ordenamiento y desarrollo territorial²⁴.

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

EL APORTE DE LAS REDES DE ACTORES LOCALES EN LA ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el marco de los procesos de planificación del territorio europeo que se han desarrollado a lo largo de los últimos años, las redes de cooperación

²⁴ Como son por ejemplo: la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos 2010, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030, la Estrategia Regional, Agroambiental y de Salud 2009-2024, el Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014, la Estrategia de Vivienda y Asentamientos Humanos 2009) (Sanna, 2011).

transfronteriza y transnacional entre regiones europeas han desempeñado un papel clave.

Desde 1990, la Unión Europea ha utilizado el Programa INTERREG para apoyar las iniciativas de cooperación transfronteriza entre autoridades subnacionales europeas. El programa fue renovado en 1994-1999, 2000-2006 y 2007-2013. La cooperación entre territorios en el marco de INTERREG se ha convertido paulatinamente en un eje estratégico de las políticas regionales de la UE (Coletti, 2010) y en el periodo actual de programación (2007-2013) se ha transformado en el tercer 'objetivo prioritario' de la política de cohesión: el eje de "cooperación territorial europea". La creciente relevancia de dicha forma de cooperación emerge también de la aumentada intervención estratégica en términos de recursos disponibles (Tabla 1).

Tabla 1
Evolución del Programa INTERREG, 1989 - 2013

Periodo de programación	Programa	Recursos disponibles (Millones de Euros*)
1989-1993	INTERREG	1,034
1994-1999	INTERREG II	2,9
2000-2006	INTERREG III	4,9
2007-2013	Ob. 3 Cooperación territorial Europea	7,8

Fuente: documentos de programación INTERREG
* El dato relativo al periodo 1989-1993 es en ECU (Unidad Monetaria Europea).

Las razones detrás del éxito de INTERREG son diferentes. Por un lado, los programas de cooperación transfronteriza y

transnacional han contribuido a la creación de una Europa post-westfaliana "sin fronteras", fomentando la progresiva reducción (material e imaginaria) de las fronteras y de los límites nacionales (Celata y Coletti, 2011). Por otro lado, dichos programas han ayudado a las regiones a adaptarse a los cambios en el territorio producidos por el proceso de integración europea. En este contexto, la creciente atención en Europa por el tema del OT encuentra en la cooperación territorial una importante herramienta de apoyo.

En efecto, ya en el "Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo" de 1999, INTERREG se había indicado como "el instrumento más significativo -entre aquellos contemplados en el marco de la Política Regional- en materia de desarrollo espacial", porque "ofrece un enfoque integrado para el desarrollo territorial" (Unión Europea, 1999: 16).

Además, paralelamente al debate que dio lugar a la aprobación del Esquema, en 1996 se había incorporado en el Programa INTERREG una nueva área de intervención relativa a la 'cooperación transnacional', dirigida específicamente al desarrollo de la planificación de los espacios transnacionales de la UE (espacios que son más extendidos de las áreas estrechamente transfronterizas). El eje relativo a la cooperación transnacional, de hecho, amplió el ámbito de acción de INTERREG, incluyendo en el Programa una especial atención al ordenamiento territorial (Davoudi, 2005: 687).

Dicha iniciativa se puso en marcha con el

objetivo de “brindar a los Estados miembro una mayor participación operacional en la cooperación para el ordenamiento y la planificación territorial” como consecuencia de “la creciente integración e interdependencia económica entre Estados miembro y regiones, y de los nuevos desafíos que surgen por la globalización” (CE, 2006). Los objetivos de la cooperación transnacional se identifican en “la promoción de un desarrollo equilibrado y armónico de la Unión Europea, el fortalecimiento de la cooperación transnacional entre Estados, regiones y otros actores bajo un marco compartido para el OT; la contribución a mejorar el impacto de las políticas europeas en materia de OT; la ayuda a los Estados miembro y sus regiones a cooperar con el objetivo de crear un enfoque proactivo para resolver los problemas comunes”(CE, 2006).

El Esquema solicitaba a “la Comisión Europea y los Estados miembro a continuar con la ejecución de proyectos de cooperación transnacional para el desarrollo territorial en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG III y a crear las condiciones adecuadas para que esto sea posible. Este representará una herramienta importante para la aplicación del Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo” (Unión Europea, 1999: 39). Además, en el mismo Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo se afirmó que su propia aplicación a nivel nacional y subnacional “será de particular importancia para fortalecer la cohesión económica y social de la Unión Europea” (UE, 1999: 45).

La importancia estratégica del OT para los

objetivos de la cohesión se expresa también con la elaboración del concepto de ‘cohesión territorial’, adoptado oficialmente a partir de 2007.

Como ya ha ocurrido en el marco del Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo, también los documentos publicados por la Comisión Europea en materia de cohesión territorial hacen referencia al concepto de cooperación territorial y se le atribuye especial relevancia para la consecución de la cohesión territorial. Sólo para dar un ejemplo, el “Tercer Informe sobre la Cohesión” (Comisión Europea, 2004: 27) confiere un papel central a la cooperación e integración entre niveles subnacionales y territorios de Europa para conseguir la cohesión territorial. El Libro Verde sobre la cohesión territorial pone de relieve que la competitividad entre territorios se basa, entre otros, en la construcción de redes con otros territorios, para asegurar que los bienes comunes (*asset*) se utilicen de forma compartida y sostenible (Comisión Europea, 2008: 3). El *Scoping Document of the European Commission on Territorial State and Perspectives* (Comisión Europea, 2005), comenta que las regiones de la UE pueden lograr un mejor posicionamiento en el escenario global a través de la cooperación trans-europea, que a su vez puede facilitar la conectividad y la integración territorial.

La Agenda Territorial de la Unión Europea para el 2020 subraya que “las acciones de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional deben desempeñar un papel fundamental en la aplicación de las prioridades territoriales definidas por la Agenda Territorial de 2020” (Unión

Europea, 2011: 9) y que “las acciones de cooperación territorial deben orientarse hacia objetivos de largo plazo de cohesión territorial” (Unión Europea, 2011: 10).

Finalmente, cabe mencionar que el papel clave desempeñado por las instancias locales y regionales europeas en materia de cooperación territorial y OT se basa en el conocimiento adquirido mediante la experiencia directa conseguida a lo largo del tiempo. Dicho conocimiento se ve enriquecido por la existencia de redes de autoridades locales que tratan, entre otras cosas, los temas de la cooperación y la cohesión. Redes como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE, CCRE), la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM) o la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), representan plataformas que facilitan el intercambio de información y la representación de las instituciones locales y regionales que lo componen, fortaleciendo sus propios papeles en la arquitectura institucional europea. Estas redes constituyen foros independientes donde se trabaja activamente para la cooperación interregional, el fortalecimiento del papel y de la contribución de las autoridades locales y regionales en el ámbito de la gobernanza europea y en la escena internacional, y para la promoción de las mejores prácticas políticas de la comunidad y el aprendizaje mutuo. De tal manera, dichas instancias -y sus regiones asociadas- participan en programas de cooperación interregional europeos y realizan acciones y proyectos que tienen un especial impacto sobre el ordenamiento y desarrollo del territorio en varios campos: transporte e

infraestructura de comunicación, turismo, medio ambiente, pesca y acuicultura, etc.

LAS REDES DE ACTORES LOCALES EN EL SICA: EL CASO DE TRIFINIO

En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial se diseñan y se promueven, principalmente, desde una perspectiva nacional. Sin embargo, como se ha analizado previamente, con el paso del tiempo el nivel supranacional del SICA está logrando una relevancia creciente.

Lamentablemente, el papel de las instancias locales en el marco de estos procesos es aún marginal. Aunque en las diferentes arenas políticas nacionales y supranacionales se ha avanzado mucho en el reconocimiento del papel fundamental que las instancias subnacionales desarrollan en tema de OT, todavía enfrentan muchas dificultades (Sanna, 2011).

En efecto, si bien en los últimos años el proceso de descentralización en muchos países centroamericanos ha traído como resultado un reconocimiento cada vez mayor de la autonomía municipal -también a través de un empoderamiento de la normativa en la materia-, en la mayoría de los países del SICA aún existe una desarticulación entre agenda de descentralización o reforma del Estado y la relativa regulación del OT en los diferentes niveles territoriales -tanto desde el punto de vista normativo (porque

la legislación en la mayoría de los casos parece confusa o ambigua), como desde una perspectiva de devolución de los fondos de financiación.

Adicionalmente, persisten vacíos de funciones en materia de ordenamiento territorial y, como consecuencia, las municipalidades tienen un papel poco participativo en esta materia, sobre todo las más pequeñas que disponen de menores recursos financieros y humanos. Se nota, por lo tanto, una marginalidad generalizada de los gobiernos locales en los procesos nacionales y supranacionales, aunque hay casos puntuales exitosos entre grandes municipalidades y áreas metropolitanas (Sanna, 2011).

Finalmente, la mayoría de las municipalidades aún lamentan una dramática falta de capacitación; ya que no es suficiente descentralizar funciones, recursos y finanzas a los municipios sin dotarlos de un sistema que oriente uniformemente criterios, metodologías y técnicas compartidas de planificación y gestión del territorio.

Para sintetizar, entonces, entre los principales obstáculos para la ordenación del territorio en los países del SICA a nivel local se pueden señalar: la ausencia de un marco legal a nivel nacional; un reparto confuso de las responsabilidades entre las diversas instituciones y niveles de gobierno; la falta de recursos financieros destinados a las instancias locales que tienen competencias en materia de OT; y debilidades en términos de capacitación de los mismos municipios.

Razonando bajo una óptica comparativa entre la UE y el SICA, es igualmente relevante señalar la falta de un nivel administrativo intermedio en los Estados centroamericanos, que en la mayoría de los países europeos representa un espacio esencial de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y municipal. Este vacío hace que el proceso de descentralización de funciones y la misma gobernanza del territorio sean aún más complejos, especialmente en materia de OT.

Cabe además remarcar que, siempre en tema de OT y a pesar del proceso de descentralización en marcha, tanto a escala nacional como a nivel SICA, las instancias locales no ven reconocido su propio papel en el ámbito de los procesos de integración, con especial incidencia en materia de OT, además que aún no existe en América Central una red de gobiernos locales que se ocupe del ordenamiento territorial y que pueda de alguna forma considerarse parecida a las redes europeas mencionadas anteriormente.

Finalmente, mientras en Europa las redes entre actores locales -en particular en el ámbito transfronterizo y transnacional- han sido especialmente promovidas por políticas y financiaciones de la UE, en Centroamérica no existen procesos análogos.

Sin embargo, en lo que se refiere al espacio SICA existen experiencias interesantes que demuestran las potencialidades de la cooperación territorial para el logro de los objetivos estratégicos de la integración y

funcionales a las iniciativas de ordenamiento y desarrollo territorial. De especial relevancia es el caso desarrollado a nivel local en la Región Trifinio²⁵ (Celata, Coletti y Sanna 2012), donde desde hace veinte años “se está viviendo un proceso de integración transfronteriza sin precedentes en América Latina” (Conato, 2009: 129).

La región se caracteriza por su relevancia estratégica y su propia transfrontalidad, características que configuran el Trifinio como un área de natural experimentación de prácticas y políticas de cooperación transfronteriza y gobernanza local. En efecto, ya desde hace décadas, en la zona se ha desarrollado una integración ‘natural’ entre municipios que se ha basado en una dinámica y sistemática relación comercial.

En este territorio, en 1988 fue institucionalizado el “Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio”, denominado Plan Trifinio, que representa una plataforma de cooperación para el manejo conjunto de los recursos compartidos, incluso el ordenamiento territorial.

Bajo este marco, durante años los actores locales y las municipalidades han desarrollado un papel especialmente activo y creciente. En primer lugar, los

²⁵ El Trifinio se localiza en una zona de frontera que comprende aproximadamente 7.541 kilómetros cuadrados de los cuales corresponden el 44,7% a Guatemala, el 40% a Honduras y el 15,3% a El Salvador. La región representa el 13% de la superficie total de los tres países, acoge el 3% de sus habitantes totales y comprende 45 municipios fronterizos: 15 guatemaltecos, 22 hondureños y 8 salvadoreños (Fig. 1).

líderes locales han colaborado de forma directa con los gobiernos de los tres países a fin de realizar el Plan Trifinio que, desde entonces, surgió de forma consensuada y a partir de un proceso participativo con el objetivo específico de “lograr el desarrollo integral equilibrado de la región, mediante la acción conjunta y coordinada” (OEA e IICA, 1988:6) de múltiples escalas, la nacional y la local, en el marco de la cooperación transfronteriza y de la integración centroamericana. Además, los gobiernos locales han desarrollado actividades directas de cooperación intermunicipal y han venido organizándose en uniones de municipios con el objetivo de generar economías de escala y resolver problemas comunes (Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, 2008:1). Por citar un ejemplo, entre los años 2003 y 2006 en el Trifinio se crearon seis asociaciones de carácter local-nacional y paralelamente se inició un proceso de legalización de una mancomunidad trinacional de gobiernos locales: la “Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa” (MTFRL)²⁶, que debe su nombre a la cuenca hidrográfica trinacional (Figura 2).

La MTFRL, integrada por 12 municipios de tres países (seis municipios guatemaltecos, cuatro hondureños y dos salvadoreños, cada uno de los cuales pertenece a alguna Mancomunidad local-nacional), se convirtió en una institución pública local autónoma a partir de 2007, laboratorio de cooperación transfronteriza con el objetivo de “garantizar la plena,

²⁶ Reconocida jurídicamente en Guatemala, por el Ministerio de Gobernación (2007), en Honduras por la Secretaría de Gobernación y Justicia (2009) y en la República de El Salvador según publicación en el Diario Oficial (2011).

integrada y efectiva participación de los gobiernos municipales en la gestión conjunta del desarrollo de la región (...) a través de la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos municipales, intermunicipales y subregionales” (Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa, 2008: 11).

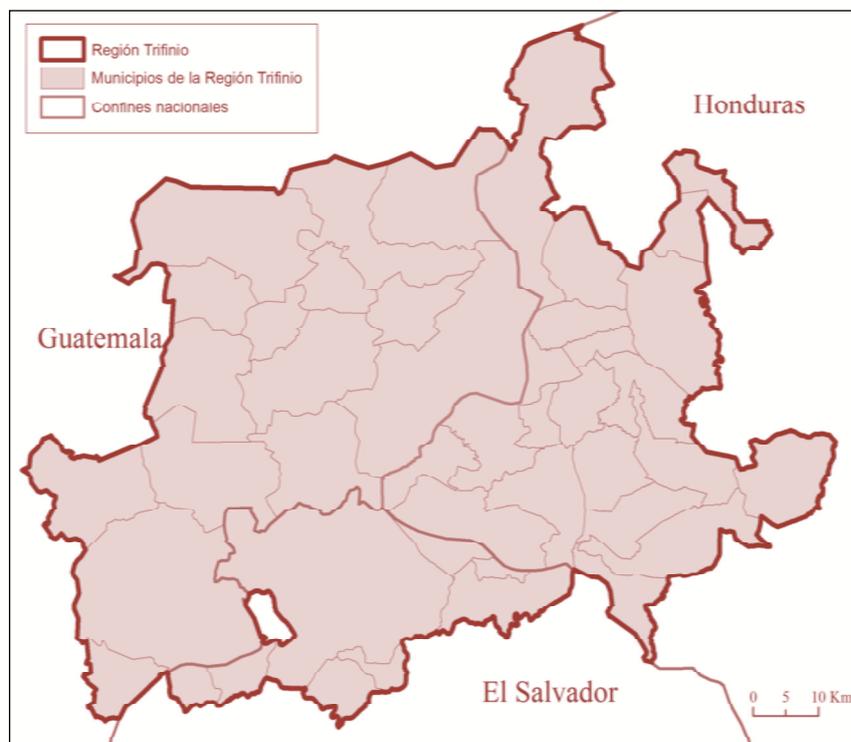
Sustancialmente, con el paso del tiempo “se formalizó una alianza estratégica con otras mancomunidades de la región, generándose así la práctica de la cooperación entre un municipio y otro” (Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa, 2008).

Esta cooperación horizontal entre mancomunidades ofrece una relevante contribución al manejo y ordenamiento

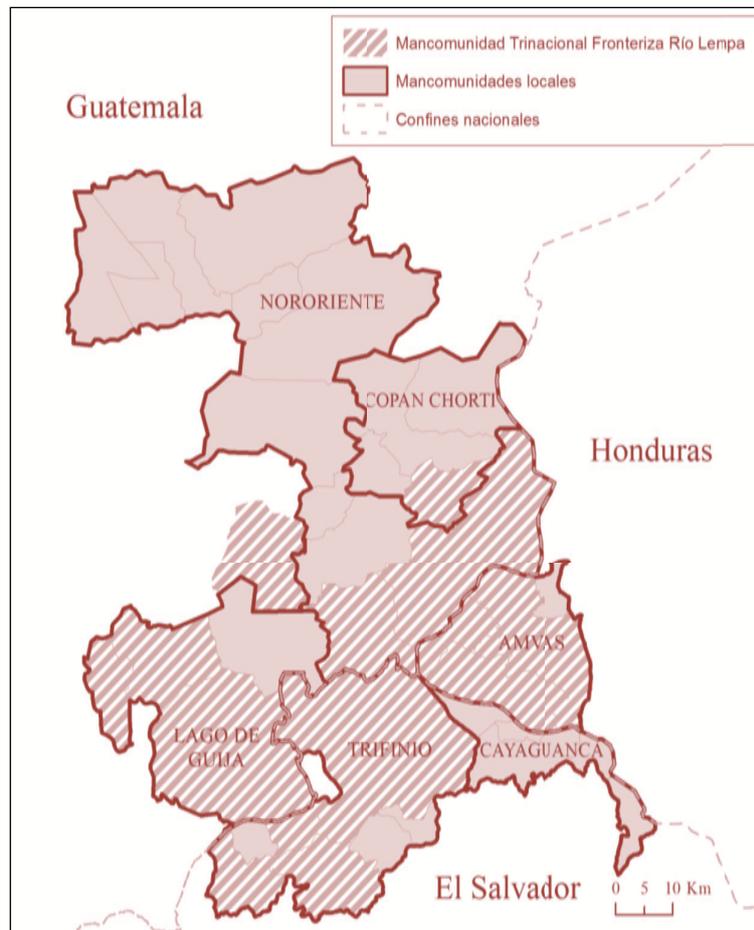
conjunto del territorio transfronterizo. Además, las mancomunidades se han convertido en interlocutores ‘verticales’ en el proceso de cooperación entre Estados, por lo que la gobernanza del territorio es más ‘fluida’.

La experiencia de cooperación entre instancias locales en el Trifinio demuestra cómo determinadas formas de cooperación entre territorios, si bien no tan populares como en Europa, se están difundiendo gradualmente en América Latina y cómo, en la práctica, las asociaciones de municipios pueden constituirse como laboratorios experimentales para la consecución de los objetivos estratégicos definidos por la Agenda de Ordenamiento Territorial regional.

Figura 1. Los municipios de la Región Trifinio



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Las mancomunidades locales y la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha tratado de reflexionar sobre el creciente papel desempeñado por las instancias locales en materia de OT, tanto en la Unión Europea como en el espacio SICA.

El ordenamiento territorial es, por su propia naturaleza, un tema de gobernanza multinivel. En efecto, la planificación del territorio requiere la elaboración -por parte del nivel central- de líneas

estratégicas y objetivos que, en concreto, se traducen en prácticas e intervenciones desarrolladas por las escalas locales. Cuando los organismos supranacionales se encargan del OT con el objetivo de armonizar las prácticas desarrolladas a todas las escalas de la gobernanza multinivel, los actores locales pueden ofrecer una contribución estratégica organizándose en redes que trascienden las fronteras nacionales, poniendo en práctica una planificación del territorio a escala transnacional.

Tanto en Europa como en Centroamérica, las instancias supranacionales han adquirido recientemente un papel creciente en el campo del OT. Por consiguiente, la Unión Europea y el SICA se han dotado de sus propias agendas de ordenamiento territorial y, en cuanto al SICA, de organismos específicos orientados a la gestión del OT a escala supranacional.

En Europa, este proceso ha ido a la par con el creciente papel de las instancias subnacionales. A partir de la década de 1990, a través del apoyo financiero y político de la Unión Europea, las redes de actores territoriales locales (mediante la cooperación transfronteriza y transnacional), se han convertido en los protagonistas de la gobernanza multinivel en la gestión del territorio a escala transnacional. De tal manera, las autoridades regionales y locales europeas han adquirido competencias y *expertise* en el ámbito de la gestión compartida del territorio, convirtiéndose en interlocutores cualificados a nivel supranacional.

En el marco del SICA, el papel de los actores locales es aún limitado. Elementos como: (i) la ausencia de un marco legal específico a nivel nacional; (ii) un reparto confuso de las responsabilidades entre las diversas instituciones y niveles de gobierno; (iii) la falta de recursos financieros destinados a las instancias locales que tienen competencias en

materia de OT; (iv) debilidades en términos de capacitación de los mismos municipios; y (v) la falta de un nivel administrativo intermedio entre los niveles de gobierno nacional y municipal; afectan gravemente la capacidad de los actores locales de participar activamente en los procesos con especial incidencia en el OT, y en particular en aquellos procesos que van más allá de las fronteras nacionales.

Sin embargo, algunas experiencias exitosas se están desarrollando en América Central, y sin duda, la más relevante se está llevando a cabo en la Región transfronteriza del Trifinio centroamericano. En esta región las mancomunidades de frontera y la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa están promoviendo un proceso de ordenamiento y planificación territorial conjunta, que constituye un proceso único en América Latina y puede convertirse en un modelo a replicar en Centroamérica y en otros contextos de integración supranacional.

Finalmente, cabe remarcar que la atención prestada al tema del OT y el activismo de los gobiernos locales están destinados a crecer en los próximos años, y el diálogo entre actores locales europeos y centroamericanos podría facilitar el intercambio de buenas prácticas y contribuir al mejoramiento de dichos procesos.

REFERENCIAS

- Berti Giovanni y Ferrufino Carlos E. (2009), *Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional*, ed. Confedelca, GTZ/SISCA, San Salvador, El Salvador.
- Camagni, Roberto (2006), "The rationale for territorial cohesion: issues and possible policy strategies" in Pedrazzini, Luisa (coord.), *The process of territorial cohesion in Europe*, Milano. Francoangeli, p. 53 – 67.
- Celata, Filippo; Coletti, Raffaella y Sanna, Venere Stefania (2012), *La reterritorialización de la Región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina*, XII Coloquio Internacional de Geocritica, Bogotá, 7-11 de Mayo de 2012.
- Celata, Filippo y Coletti, Raffaella (2011), "Le funzioni narrative dei confini nelle politiche di cooperazione transfrontaliera in Europa: una lettura interpretativa". *Rivista Geografica Italiana*, Vol.118, n° 2, p. 219-245.
- CEMAT (1983), *Carta Europea de Ordenación del territorio*, adoptada en Torremolinos (España) el 20 de Mayo de 1983, Conferencia Europea de Ministros Responsables y ordenación del territorio .
- Coletti, Raffaella (2010), "Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea", en *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Volumen X, n. 1-2010, Universidad Arturo Prat del Estado de Chile, Santiago, p. 154-173.
- Comisión Europea (1997), *Compendio de los sistemas de Ordenación Territorial Europeos*.
- Comisión Europea (2001), *Segundo informe sobre la cohesión económica y social: situación y balance*, Bruselas. [En línea], Marzo de 2012: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/g24001_es.htm
- Comisión Europea (2004), *Tercer informe sobre la cohesión económica y social: situación socioeconómica de la Unión e impacto de las políticas europeas y nacionales*, Bruselas. [En línea], marzo de 2012: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/g24006_es.htm
- Comisión Europea (2005), *Scoping Document and Summary of Political Messages for an assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union towards a stronger European Territorial Cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions*. Endorsed for further development by the Ministers for Spatial Development and the European Commission at the Informal Ministerial Meeting on Regional Policy and Territorial Cohesion, 20/21 May 2005 in Luxembourg.
- Comisión Europea (2006), *Reglamento n. 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento CE n. 1783/1999*, Gazzetta Ufficiale L. 210/1 del 31.7.2006
- Comisión Europea (2008), *Libro Verde sobre la cohesión territorial Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de la Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.
- Conato, Dario (2009), "Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana", in Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario (2009), *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*, [Online], enero de 2011: www.eumed.net/libros/2010b/701/
- Davoudi, Simin (2005), *Transnational cooperation and its contribution to territorial cohesion*, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2005, p. 683-689.
- Faludi, Andreas (2006), From European Spatial Development to territorial cohesion policy, *Regional Studies*, vol. 40, n. 6, p. 667-678.
- Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa (MTFRL) (2008), *Planificación Estratégica Territorial Trinacional 2008-2013*.
- Massiris Cabeza, Angel (2002), *Ordenación del Territorio en América Latina*, Scripta Nova, Vol. VI, n. 125, [Online], noviembre de 2010: www.ub.edu/geocrit/nova.htm
- Massiris Cabeza, Angel (2008), "Gestión del Ordenación del Territorio en América Latina: desarrollo recientes", Conferencia Magistral en el IV Seminario de Ordenamiento Territorial, año 4, vol. 1, n. 4 [en línea], mayo de 2012: www.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf
- OEA y IICA (1988), *Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio (Plan Trifinio)*. Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Sanna, Venere Stefania (2011), *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento*

territorial, de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea, Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa and CeSPI, [en línea], mayo de 2012: www.cespi.it/PDF/ESTUDIO%20COMPARADO%20ODT%20SICA-UE.pdf

SISCA (2010), *Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2015 (CCVAH)*, [en línea], mayo de 2012: www.sica.int

Unión Europea (1999), *Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo*, [en línea], mayo de 1999: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.html

Unión Europea (2007), *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, aprobada en Leipzig, 24-25 de mayo 2007.

Unión Europea (2011), *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*, aprobada el 19 de mayo 2011 en Gödöllő (Hungria).

