

Posicionamiento de la Mesa de Cambio Climático de El Salvador ante la visión de país del gobierno del presidente Nayib Bukele de cara a la sustentabilidad ambiental

La Mesa de Cambio Climático de El Salvador (MCC) habiendo conocido el *Plan Cuscatlán* de la administración de gobierno presidida por el ciudadano Nayib Bukele, el cual se articula de manera coherente al enfoque y visión del *Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México (PDI)*, elaborado por la CEPAL en cumplimiento al mandato de los presidentes de los cuatro países involucrados, y lanzado en mayo del año en curso; **plantea las siguientes consideraciones, recomendaciones y demandas:**

Consideraciones:

- El *Plan Cuscatlán* trasluce una amplia convergencia con el *PDI*, ya que los megaproyectos planteados en el proyecto insignia *Franja del Pacífico* se enmarcan en el Pilar de Desarrollo Económico del *PDI*. Tal es el caso del Tren del Pacífico, Aeropuerto Internacional del Pacífico, Zona Libre Oriental (tecnología, farmacéutica, textiles e industria pesada), desarrollo turístico (sistema de ciudades de surf, pesca y deportes), desarrollo portuario y aeroportuario, red de carreteras, centro logístico y centro oceanográfico.
- El Pilar de Desarrollo Económico es el corazón del *PDI* y es a su vez la articulación con los megaproyectos de la *Franja del Pacífico*. El *PDI* prioriza las inversiones en materia de integración regional, comercial, productiva, energética, logística y digital, y las inversiones en infraestructura y energía, incluyendo: cadenas regionales de valor, construcción de un gasoducto para la integración entre el sur de México y América Central, terminales de gas natural, infraestructura de integración logística, mercado digital de energía, interconexión del sistema eléctrico mexicano al centroamericano, conectividad ferroviaria entre los países del norte de Centroamérica y de éstos con México, entre otros.
- El *PDI* revela ser una versión actualizada del Plan Puebla Panamá (PPP) adoptado en 2001 en San Salvador en el marco de la Cumbre Extraordinaria de jefes de estado y de gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtlaⁱ, incorporando los temas de la actualidad como son: medio ambiente, gestión de riesgos, seguridad, migraciones y derechos humanos; pero conservando el enfoque y visión del PPP que buscaba convertir a México y Centroamérica en un «polo de desarrollo de clase mundial» y cuyo financiamiento provendría de las privatizaciones y la inversión extranjera directa (IED) vía corporaciones transnacionales y la inserción de los agentes económicos locales en las cadenas globales de valorⁱⁱ (CGV), eslabón fundamental de la economía globalizada. Todo facilitado por zonas libres o francas, zonas económicas especialesⁱⁱⁱ (ZEE) y tratados de libre comercio (TLC).
- El objetivo formal divulgado para el *PPP* era «potenciar la riqueza humana y ecológica de la región mesoamericana dentro del marco del desarrollo sustentable respetando la diversidad cultural y étnica». Sin embargo, las apuestas reales y específicas del *PPP* apuntaban al dominio y explotación de los territorios bajo condiciones favorables al gran capital transnacional; lo cual desencadenó conflictos territoriales y una amplia resistencia social^{iv}, inhibiendo el flujo de IED y el financiamiento público y privado para la implementación de los megaproyectos del *PPP* cuya naturaleza extractivista fue ampliamente rechazada.
- A lo largo de casi 20 años, el *PPP* se ha venido reciclando, articulando sus apuestas a diversas iniciativas estratégicas regionales sin revelar su identidad de origen, como son: la *Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental* y su *Plan de Acción* (2008) y el *Plan Director del Corredor Biológico Mesoamericano-2020: Gestión territorial sostenible* (2013); combinando aspectos económicos, militares, sociales y

ambientales, en sintonía con las agendas políticas prioritarias del momento. Hoy, el *PDI* retoma el *PPP* sin referirlo explícitamente, maquillándolo vía la incorporación de temas humanitarios, migratorios, socioambientales y políticos, a fin de lograr su aceptación social y atraer el flujo de inversiones requeridas.

- El *PDI* ha reciclado el legado de megaproyectos de corte extractivista -contaminantes y depredadores- que constituían la columna vertebral del *PPP*, en el nuevo contexto proclive a la flexibilización ambiental, laboral y agraria; activando y agravando las amenazas a la biodiversidad y geodiversidad en el entorno de cambio climático mundial intensificado y amplificado en la región mesoamericana, la cual se caracteriza por su alta vulnerabilidad ante los efectos e impactos del clima cambiante actual y futuro. La crisis climática y ecológica mundial actual tiene el potencial de desestabilizar e inviabilizar cualquier marco de política existente en el ámbito nacional y regional.
- Para atraer inversiones que hagan posibles los megaproyectos de la *Franja del Pacífico*, el *Plan Cuscatlán* plantea el establecimiento de mecanismos tales como: socios público-privados, incentivos fiscales, TLC, zonas libres, y, mercado de bienes y servicios ambientales. Dichos mecanismos se enmarcan en un entorno político-normativo nacional y regional favorable a las ZEE, tal es el caso de México cuya Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (2016) viabilizó la adopción de decretos de creación de siete ZEE en el sur del país. En El Salvador, la Asamblea Legislativa recibió en 2018 dos anteproyectos de creación de ZEE, uno para la región suroriental y otro para todo el territorio nacional.
- Hasta hace algunos años, las estrategias de las corporaciones transnacionales impulsaban la externalización productiva vía la servificación^v y deslocalización^{vi} de su producción, articulando CGV a programas de ZEE para asegurarse el acceso y control de materias primas, reducir costos de producción, evadir normativas ambientales, laborales y fiscales (exenciones impositivas), usufructuar o apropiarse de tierras, territorios, biodiversidad y sistemas naturales, y controlar rutas marítimas y terrestres geoestratégicas. Teniendo en cuenta la dinámica de las CGV se esperaría que tanto el *PDI* como el *Plan Cuscatlán* impulsarían ZEE por considerarlas instrumentos centrales para la atracción de la IED.
- A finales de la década de 2000 los organismos multilaterales adoptaron el concepto de CGV, promoviendo que la única vía de “desarrollo” posible para los países de ingresos medios y bajos era la estrategia centrada en las exportaciones vía la inserción en las CGV, con miras a aumentar sus exportaciones y capacidades tecnológicas vía la interacción con corporaciones transnacionales líderes a nivel mundial. Además, tal estrategia requeriría de un entorno de liberalización comercial, desregulación de la IED, flexibilización (precariedad) laboral y ambiental, baja densidad sindical y, a menudo, de regímenes autoritarios y represivos. En esa línea, el sistema de agencias, fondos y programas de Naciones Unidas y gobiernos de países del centro de la economía mundial ofrecen su apoyo concertado para el desarrollo e implementación del *PDI*.
- Desde 2012 se observa una desaceleración del comercio mundial, debido en parte a la saturación de las CGV que controlan un 80% del comercio mundial y al consecuente ajuste estructural del sistema productivo globalizado vía la optimización de sus operaciones; acelerada por la digitalización de la producción con inteligencia artificial y automatización. De ahí la relocalización gradual proyectada de las plantas productivas de algunos eslabones de la producción, en los países sede; restando pocas CGV por conformar y pocas subregiones o países por integrar a éstas. El corolario sería la ralentización de la demanda de ZEE^{vii}. Sin embargo, diversos actores internacionales y agentes económicos vinculados a la economía globalizada o proclives a insertarse en ésta, persisten en promover políticas industriales y modelos económicos agotados.
- La implementación del *PDI* tal cual ha sido concebido, desencadenaría una lucha desigual por la apropiación de los territorios y la biodiversidad; provocaría la desintegración de los pueblos y comunidades indígenas y rurales; erosionaría la biodiversidad, deterioraría la calidad de vida y la calidad ambiental en los territorios

afectados; aumentaría la vulnerabilidad socioambiental, exacerbaría los impactos negativos del cambio climático; aumentaría la precariedad laboral y violación de derechos humanos, potenciaría los conflictos y persecución de personas defensoras ambientales; y aumentaría el abandono de tierras, el despoblamiento de territorios y la emigración dentro y hacia fuera de la región.

Recomendaciones:

- El *PDI* no es el marco adecuado para contribuir a sustentar la visión de país para El Salvador, ya que convertiría al proyecto *Franja del Pacífico* del *Plan Cuscatlán* en un mecanismo de activación económica centrado en facilitar la conjunción de los intereses geoestratégicos de las corporaciones transnacionales en su afán de conseguir cabezas de playa o enclaves -vía las ZEE- para la explotación, apropiación y control de territorios, materias primas, biodiversidad, rutas terrestres y marítimas debido a la posición geográfica de la región; con los intereses de los agentes económicos nacionales que aspiran a insertarse en CGV cada vez más escasas y poco prometedoras. Más que la mera inserción en las CGV, el desafío es evitar aquellas formas de inserción internacional que impulsen un crecimiento empobrecedor, excluyente e insustentable ambientalmente^{viii}.
- El Estado no debe impulsar la flexibilización de la legislación laboral, ambiental, fiscal ni agraria con la excusa de atraer las inversiones, eliminar barreras o agilizar trámites, tal como se plantea en los anteproyectos de ley de creación de ZEE actualmente en manos de la Asamblea Legislativa; ya que se propiciaría la violación de los derechos humanos, sociales, laborales, económicos, culturales, de la mujer, niñez, pueblos indígenas y rurales, y la no observancia de los compromisos internacionales derivados de los convenios ambientales multilaterales y tratados de derechos humanos. Ambos anteproyectos de ley flexibilizan el sistema de evaluación ambiental y de ordenamiento ambiental del territorio; amén que por el carácter de ley especial con que han sido concebidos podrían prevalecer sobre la legislación vigente en la materia, como la Ley del Medio Ambiente y la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, entre otras.
- El gobierno actual, en representación del Estado salvadoreño, deberá asumir los compromisos internacionales vinculantes y no vinculantes, y cumplir las obligaciones derivadas de los convenios ambientales multilaterales ratificados, a fin de contribuir a enfrentar las causas y efectos del cambio climático y pérdida de biodiversidad, entre otras manifestaciones de la crisis ecológica mundial actual. Dichos compromisos prevalecen sobre cualquier ley secundaria en caso de conflicto en la materia, como son las leyes de creación de ZEE o de socios público-privados. De ahí que todo gobierno deberá honrar cualquier obligación internacional de manera oportuna, transparente y eficaz.
- La Ley de concesión de espacios de dominio público marítimo terrestre, vigente desde 2018, es una puerta abierta a la privatización de los bienes y servicios estatales, incluida “el agua”, pues según las definiciones del Art. 2 literales a-k, la concesión habilita a particulares en sustitución del Estado a prestar servicio público, usar, aprovechar o explotar el mar territorial, su ribera, “recursos naturales”, plataforma continental, aguas continentales e interiores -lagos, lagunas, embalses, ríos, bahías, esteros y lagunas costeras. La aplicación de esta ley podría violar las disposiciones establecidas en las convenciones multilaterales ambientales y el derecho internacional en materia de derechos humanos; de conformidad con la jerarquía de las leyes según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

Demandas:

- La visión de país debe buscar la sustentabilidad integral de todo el territorio nacional, considerando las características y dinámicas de los diferentes paisajes naturales que sustentan los distintos territorios y ecosistemas terrestres, acuáticos de agua dulce, costeros y marinos. La sustentabilidad ambiental del país posibilitaría la continuidad de la vida, de ahí que las actividades económicas y sociales que usan y transforman los territorios no deberán transgredir los umbrales críticos permisibles por los sistemas naturales. En esa línea, el sistema de evaluación ambiental establecido en la Ley del Medio Ambiente deberá fortalecerse y

desburocratizarse sin menoscabo del estado de derecho, atrayendo las inversiones “limpias, sustentables o amigables con el clima y medio ambiente” y alejando las inversiones “extractivas, sucias o nocivas para el clima y medio ambiente”.

- El gobierno actual deberá cambiar el enfoque y líneas de acción del marco precedente de política ambiental en el país. La política de cambio climático heredada contribuye a la inacción mundial y a la acción ineficaz, al apoyar la agenda contaminante de los países más emisores integrantes del G-20, que contribuyen con el 75% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y se niegan a reducir sus emisiones de carbono promoviendo esquemas que las compensen, pagando a otros países para que conserven, aumenten o absorban carbono biogénico a cambio de continuar aumentando sus propias emisiones. La política nacional se ha focalizado en los esquemas de compensación de emisiones vía la restauración de tierras, ecosistemas y paisajes en el marco del mecanismo referido como REDD-plus^{ix}, cuya ineficacia para la mitigación del cambio climático está siendo evidenciada y documentada ampliamente en las diferentes regiones^x.
- El gobierno actual deberá concebir, consultar y consensuar una visión de país, al cual se transitaría a través de una estrategia de transformación social, económica, ecológica y política que posibilite la construcción paulatina de una sociedad dotada de: (1) una base social universal que aumente las oportunidades y reduzca la desigualdad; (2) una economía diversificada, plural y equitativa; (3) territorios y sistemas naturales sustentables vía el ordenamiento ambiental del territorio; y (4) un Estado democrático y social de derecho que respete la pluralidad social e independencia de los órganos estatales, y sea garante de los derechos fundamentales y libertades civiles, regido por el ordenamiento jurídico que limita derechos.
- La estrategia económica del gobierno deberá transformar paulatinamente la economía bajo un nuevo paradigma centrado en la preservación de la vida y sociedad, cambiando la lógica del modelo económico actual centrada en la acumulación creciente del capital, al cual se apareja el uso extractivista de los sistemas naturales. La estructura económica deberá ser diferenciada e integrada, garantizando la pluralidad económica con políticas de: (1) inclusión y articulación social que fortalezcan la economía social y solidaria con redes de reciprocidad y conglomerados productivos locales para nichos de mercados; (2) fomento de la competitividad y tecnologización^{xi} articuladas a mercados regionales y/o mundiales; y (3) valorización salarial que generen demanda doméstica y empleo digno, construyendo capacidades locales productivas, tecnológicas e innovadoras, y competitividad externa, dentro de una dinámica de sustitución de importaciones en sectores estratégicos y de escalamiento exportador.
- Abandonar el abordaje mercantilista de la gestión ambiental, tanto en el ámbito nacional como internacional, bajo el cual se ha activado el mercado de los bienes naturales comunes como agua, mar, tierra, territorios, bosques, semillas, atmósfera, carbono y biodiversidad; así como el de los bienes intangibles comunes como cultura, conocimiento, información, comunicación, ciencia, tecnología e innovación; restringiendo a la mayoría de la población del libre acceso a dichos bienes y a las decisiones relativas a la orientación, priorización, beneficios y riesgos socioambientales derivados de la revolución tecnológica en curso.
- Asumir la transparencia y vigilancia ciudadana de la función pública, y fortalecer la participación ciudadana deliberativa y mecanismos de gobernanza territorial, desde el diseño hasta la implementación y evaluación de las políticas públicas, tanto en el ámbito local y municipal como en el sectorial, nacional e internacional. Lo anterior, considerando la equidad de género, intergeneracional e intercultural; aplicando de manera plena y apropiada el principio del «consentimiento libre, previo e informado» en tanto que estándar internacional.
- Retomar y analizar las preocupaciones planteadas por la Mesa de Cambio Climático de El Salvador y aplicar en la visión de país y nueva política ambiental los planteamientos y pautas de acción desarrollados por ésta,

los cuales han sido divulgados ampliamente dentro y fuera del país en dos documentos que constituyen parte integrante del presente posicionamiento, a saber:

- «Pronunciamento dirigido a las plataformas de los distintos candidatos a la Presidencia de la República», divulgada en noviembre de 2018, en el que se plantean preocupaciones y se hace un llamado a las fórmulas presidenciales y a sus partidos políticos para que retomen las *pautas de acción* planteadas en materia de: biodiversidad, clima y aire, agua, tierra y suelo, territorios, y educación, cultura, ciencia, tecnología y participación social.
- «Carta Abierta al Presidente electo Nayib Bukele y su equipo de gobierno para el quinquenio presidencial 2019-2024», entregada en la sede central de Nuevas Ideas en Antiguo Cuscatlán en abril del presente año, en la cual se plantean consideraciones relativas al marco normativo ambiental, el enfoque de la gestión ambiental y climática del gobierno precedente, los bienes naturales comunes, la participación social, la cooperación internacional y el legado de vacíos, brechas e incumplimientos en la materia.

Adoptado por la Mesa de Cambio Climático en San Salvador el 25 de julio de 2019.

ⁱ El *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla* fue creado en la Reunión Cumbre realizada en enero de 1991 en México, cuya XVII Cumbre tendrá lugar del 21 al 23 de agosto de 2019 en Honduras.

ⁱⁱ La CGV es una estrategia de competitividad de las corporaciones transnacionales que organiza etapas de la producción en módulos independientes a lo largo de la cadena de producción, utilizando la externalización de algunas de las etapas productivas vía la deslocalización geográfica y la servificación o subcontratación de servicios productivos. La CGV constituye un mosaico de producción multilateral y multinacional, que involucra a muchos países, pero se asocia a una sola empresa o grupo de empresas afiliadas.

ⁱⁱⁱ La ZEE es un área geográfica delimitada al interior de las fronteras de un país en donde las reglas de negocios son diferentes a las que prevalecen en el resto del territorio. Las diferencias se refieren principalmente a las condiciones de la inversión, el comercio internacional y las aduanas; los impuestos y las regulaciones laborales y ambientales, dotando a la ZEE de un ambiente de negocios más liberal y efectivo que el del resto del territorio nacional.

^{iv} A partir del Primer Foro anti PPP (2002), con la participación de 80 organizaciones de Chiapas suscriptoras de una declaración que rechazaba el PPP, mucha gente se moviliza y articula organizando una serie de encuentros regionales y locales, foros, capacitaciones, redes regionales y transnacionales, difusión de información vía Internet, participación internacional, marchas y bloqueo de carreteras hasta constituir el Foro Mesoamericano de los Pueblos (FMP) integrado inicialmente por 250 ONG, grupos comunitarios, comunidades de pueblos indígenas y rurales, y movimientos sociales relacionados con derechos indígenas, multiculturalismo, antiglobalización, desarrollo sostenible y protección de la biodiversidad de América Central y México. En el VI FMP (2005) en Costa Rica, participaron más de 1,300 representantes de más de 600 organizaciones, y en San Cristóbal de las Casas tuvo lugar una marcha anti-PPP de unos 10 a 15 mil mayas tzeltales, tzotziles y tojolabales. El FMP fue una movilización social heterogénea, transnacional y multicultural que visibilizó al "México profundo" y a la "Centroamérica indígena", la parte más subterránea de 65 millones de personas. Colombón Bermúdez M (2008): *Los movimientos indígenas en contra del PPP, Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*, FLACSO.

^v La servificación productiva en una corporación transnacional consiste en organizar etapas de la producción como módulos independientes, siendo eslabones productivos operados bajo subcontrato por proveedores externos oferentes de servicios productivos.

^{vi} La deslocalización productiva en una corporación transnacional consiste en trasladar centros de trabajo de etapas de la producción organizadas como módulos independientes, siendo eslabones productivos operados ya sea dentro del mismo país o extraterritorialmente.

^{vii} En el contexto de desaceleración del comercio mundial actual se inicia una fase de ajuste estructural en donde la lucha competitiva entre las grandes corporaciones transnacionales pasa de la prioridad de la conformación de las redes de producción o CGV que caracterizó las décadas pasadas, a la optimización de su operación. La optimización implica cambios en la dinámica de las CGV, por lo que la IED disminuye a la magnitud necesaria para lograr mayor competitividad (menores costos y/o mayor flexibilidad) en algún eslabón de la cadena. La relocalización gradual y a mediano plazo de las plantas productivas en los países sede ocurriría particularmente en algunos eslabones de producción donde los costos logísticos y de coordinación entre investigación, diseño y producción son altos o difíciles de lograr con el nivel de calidad necesario (Evenett y Fritz, 2016) (CEPAL, 2016) (UNTACD, 2016) (OCDE, 2017) (Gereffi, 2017) (Weiwen, 2016).

^{viii} Scheingart D, Santarcángelo J y Porta F (2017): *Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990*; Apuntes vol.44 N° 81 Lima jul./dic. 2017: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-18652017000200004;

Gómez Zaldívar F y Molina E, (2018): *Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional*. Revista Problemas del Desarrollo, 193 (49), abril-junio 2018: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362018000200011; y Barreda Marín A (2002): *El Plan Puebla Panamá*. Revista Biodiversidad, Sustento y Culturas N° 33/2002. GRAIN: <https://www.grain.org/es/article/entries/938-el-plan-puebla-panama>

^{ix} Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques tropicales, conservación de reservas forestales de carbono, manejo forestal sostenible y aumento de las reservas forestales de carbono.

^x Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (<https://wrm.org.uy/es/>), REDD-Monitor (<https://redd-monitor.org/>) y Coalición Mundial por los Bosques (<https://globalforestcoalition.org/es/>).

^{xi} En el contexto de la alta segmentación de los mercados, se refiere al tránsito de los productos y servicios dentro de los nichos globales del mercado, desde los productos o servicios *básicos-commodities*- hacia las posiciones más ventajosas, como son los productos o servicios *especiales, únicos o a la medida*



Alianza de Ulúas, Lencas y Nonualcos

Asociación Biólogas

Asociación GAIA El Salvador

Centro Bartolomé de las Casas (CBC)

**Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE)**

Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio (CEICOM)

Enlaces por la Sustentabilidad

**Universidad Francisco Gavidia
(UFG)**

**Fundación para el Desarrollo de la Cultura Indígena Los Pasos del
Jaguar**

Movimiento de Unificación Indígena de Nahuizalco (MUINA)

Organización Indígena Pueblo Nahuatl Pipil (OIPAN)

Siglo XXIII: Paz Sustentable

Solidaridad CVX

Miembros expertos

Con el apoyo de:

