



Documento de Reflexión

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN FRONTERIZA EN EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

*IDEAS Y PRÁCTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS
MICRORREGIONES DE INTEGRACIÓN*

CeSPI¹
Centro Studi di Politica Internazionale

Junio 2011

¹ Este Documento ha sido elaborado por un equipo de investigadores del CeSPI, integrado por José Luis Rhi-Sausi (Director del instituto), Dario Conato, Nahuel Oddone y Danilo Salerno. Los autores agradecen la disponibilidad y colaboración recibida por parte de numerosos funcionarios de los gobiernos nacionales y municipales, expertos, operadores de cooperación internacional y actores locales centroamericanos. El Documento ha utilizado una serie de fuentes documentales, pero sobre todo se ha basado en el relevamiento de datos y percepciones a través de entrevistas; este trabajo se concluyó con una misión técnica en Centroamérica realizada entre noviembre y diciembre de 2010.

Premisa

La reflexión que en este Documento se ilustra es fruto de un acuerdo de colaboración de la Secretaría General del SICA con el CeSPI (www.cespi.it), un instituto de relaciones internacionales con sede en Roma que, conjuntamente con el IILA (Instituto Italo-Latino Americano), promueve en América Latina la cooperación transfronteriza a través del Proyecto “Fronteras Abiertas” de la Cooperación Italiana. El contenido de este Documento es responsabilidad del CeSPI.

Las áreas fronterizas tienen una particular relevancia política y simbólica en los procesos de integración regional. En el caso centroamericano, se trata de territorios en los que los avances, dificultades y obstáculos de la integración se manifiestan con particular evidencia. Igualmente, la situación y la evolución de las fronteras constituyen uno de los indicadores más nítidos del proceso de construcción de una región de paz y seguridad democrática. Como señala el Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica es fundamental fortalecer “la cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales y culturales entre sus poblaciones” e impulsar “proyectos integracionistas de desarrollo fronterizo, en el espíritu de la solidaridad centroamericana y de la participación democrática de los habitantes”².

Este trabajo de reflexión se propone contribuir a la articulación institucional en las áreas fronterizas con el fin de generar espacios de comprensión mutua y coordinación que ayuden a disminuir las tensiones entre los países. Así mismo, las graves amenazas a la seguridad democrática relacionadas con la criminalidad organizada, particularmente agudos en las zonas fronterizas, pueden ser contrastadas con mayor eficacia gracias a la acción coordinada de las instituciones regionales, nacionales y locales con la participación activa de los ciudadanos de las fronteras.

² Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (firmado en San Pedro Sula el 15.12.1995 por los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), artt. 11 y 13.

Introducción

Todos los procesos de integración regional son fruto de la interacción de dos dimensiones complementarias: una dimensión que parte desde arriba hacia abajo, promovida por las instituciones nacionales, sobre todo a su más alto nivel, presidentes o jefes de gobierno, y una segunda dimensión, especular a la primera, que parte desde abajo hacia arriba y cuenta entre sus principales promotores las instituciones subnacionales, gobiernos intermedios y locales, y los actores políticos, sociales y económicos de los territorios. Los avances de la integración regional son el resultado de la dialéctica que se crea entre estas dos dimensiones, y encuentran su consolidación cuanto más esté presente y activa esta dinámica.

En el caso latinoamericano, y por ende también en el contexto de la integración centroamericana, el impulso “desde abajo” continua adoleciendo de una falta de programas e instrumentos que le permitan desplegar sus potencialidades integracionistas. La manifestación más evidente de este retardo se puede observar en el déficit que se registra en términos de gobernanza institucional de las áreas fronterizas, aunque debe reconocerse que en los últimos años se han multiplicado los esfuerzos latinoamericanos para cubrir dicha laguna. Así mismo, no se pueden olvidar los pasos dados en la promoción de los “intereses de la integración” entre los países participantes. En el caso centroamericano baste pensar en la creación y el trabajo del SICA, el papel del Parlamento Centroamericano, la agenda de seguridad democrática y las agendas sectoriales compartidas de integración (corredores infraestructurales, agrícolas, turísticos, ambientales y otros más), la defensa de intereses comunes en las sedes internacionales, el trabajo de sensibilización y educación para construir una “ciudadanía centroamericana”. Sin embargo, mucho del camino de la integración centroamericana “desde abajo” resta todavía por construir.

La conceptualización que aquí se plantea es una contribución para impulsar los esfuerzos del SICA en la integración territorial centroamericana. El enfoque conceptual que se propone se basa en los siguientes criterios:

1. Se define y se adopta una perspectiva de integración “desde abajo” como modalidad complementaria a los esfuerzos que realizan las más altas instancias gubernamentales.
2. La perspectiva de integración “desde abajo” se articula a partir de la promoción de la cooperación e integración entre las áreas territoriales del espacio SICA y sus instituciones locales de gobierno.

3. Las áreas fronterizas constituyen territorios prioritarios de la integración centroamericana.
4. La agenda de los territorios de frontera se construye considerando las siguientes dimensiones prioritarias:
 - La identificación y definición de las (micro) regiones de integración en las áreas fronterizas.
 - La construcción de una gobernanza multi-nivel compartida por los varios países que participan en las microrregiones de integración.
 - La identificación de las ideas-fuerza y las temáticas prioritarias que permitan la construcción y consolidación de las microrregiones de integración.
 - La formulación y ejecución de proyectos de desarrollo coherentes y estructurantes en las microrregiones de integración.

I. La integración vista desde las fronteras

La integración centroamericana es vista de manera distinta cuando se observa desde sus fronteras internas o desde las capitales de sus Estados miembros. Estas diferentes visiones no son exclusivas de la integración centroamericana, se trata de un fenómeno bastante recurrente de todos los procesos de integración regional. Aún hoy, cuando la Unión Europea se acerca a sus 60 años, los fronterizos europeos se lamentan de que las capitales de sus países constituyan entidades no sólamente lejanas (aunque no disten muchos kilómetros), sino sobre todo entidades que obstaculizan los procesos de integración regional. Por el contrario, los fronterizos (y sus territorios) aparecen como los “campeones” de la integración.

Encontrar una síntesis entre estas diversas sensibilidades, en realidad menos esquemáticas de lo que aparecen, constituye una condición fundamental para volver irreversible el proceso de integración.

II. Gobiernos nacionales, cooperación internacional e integración transfronteriza

Por otra parte, si se pasa del plano político al plano de las experiencias prácticas en las áreas fronterizas centroamericanas, las diferencias son palpables. Si bien en los países miembros del SICA no siempre *se pueda hablar* de “cooperación transfronteriza”, esto no significa que no *se pueda hacer* “cooperación transfronteriza”.

En realidad, los incentivos (financiación de proyectos), sobre todo aquellos provenientes de la cooperación internacional, han generado una dinámica transfronteriza que ha permitido a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como políticas. La cooperación internacional ha aumentado la capacidad negociadora de las instituciones locales modificando, aunque sea en forma parcial, el equilibrio de fuerzas entre los intereses “integracionistas” y los intereses “nacionalistas” de los países centroamericanos. La propia agenda SICA, basada en *issues systems*³ como la seguridad democrática, la protección del medio ambiente, la promoción de cadenas productivas entre países, y así sucesivamente, ha dado cauce a la participación de los gobiernos nacionales en la agenda de integración y ha estimulado la acción de los gobiernos locales.

Los actores externos juegan cada vez más un papel relevante. La experiencia de los últimos años muestra, sin embargo, que si bien los actores externos han contribuido a que los actores locales experimenten la integración territorial en las áreas fronterizas, estos mecanismos de “integración desde afuera” son particularmente vulnerables cuando no son acompañados por una “integración desde adentro”, cuyos pilares fundamentales son la participación activa de los actores locales, en particular de las instituciones públicas de los territorios involucrados, y el consenso activo por parte de los gobiernos nacionales. Esto es, los proyectos de desarrollo en áreas fronterizas promovidos por la cooperación internacional son más sustentables cuanto mayor es su coherencia con los procesos reales de integración territorial. Los objetivos de coherencia y armonización de los *proyectos* de la cooperación internacional con el *proceso* de desarrollo fronterizo requieren de una fuerte coordinación entre los sujetos internacionales, nacionales y locales (actores). En síntesis, la búsqueda de reconciliación entre los intereses internos y externos, nacionales y locales, vuelve indispensable el papel de un sujeto (autor) regional legitimado por los propios países miembros, como lo es el SICA.

1^a hipótesis de trabajo

La complejidad de este cuadro de integración nos permite sugerir una primera hipótesis conceptual para el desarrollo de la cooperación territorial en las áreas fronterizas centroamericanas: adoptar un enfoque de tipo funcional que proponga y construya específicas modalidades institucionales y operativas para las diversas áreas fronterizas. Se

³

Cfr. Jean-Jacques Roche, *Théories des relations internationales*, Editions Montchrestien, Paris, 1999.

trata de crear Unidades de Trabajo de acuerdo a las condiciones con las que cuentan los territorios para iniciar, reforzar o consolidar el proceso de desarrollo compartido. De la misma manera, se deben reconocer aquellas áreas fronterizas no inmediatamente integrables, clasificables como áreas de alta sensibilidad política. Este enfoque funcional de la integración “desde abajo”, basado en la cooperación entre territorios contiguos, permitiría declinar la “cooperación transfronteriza”, no tanto en términos de “fronteras”, como en términos de construcción de Microrregiones de Integración.

Antes de afrontar el tema de la construcción de Microrregiones de Integración en Centroamérica, vale la pena señalar cuáles áreas y procesos transfronterizos presentan las condiciones que más favorecen la constitución de tales microrregiones:

1. Áreas fronterizas con cierta relevancia en el proceso de integración, sea desde el punto de vista económico (conectividad física, corredores productivos o comerciales), político (seguridad democrática), social (inclusión y cohesión social), cultural (identidad territorial y centroamericana) o ambiental (gestión de bienes públicos regionales).
2. Áreas fronterizas en las cuales la interacción bi o tri-nacional sea considerada prioritaria, por diversas razones, en las agendas públicas de los países involucrados (voluntad política nacional).
3. Áreas fronterizas con gobiernos locales que consideren prioritarias las relaciones con sus vecinos (voluntad política local).
4. Áreas fronterizas donde existan relaciones transfronterizas entre los actores del territorio: lazos familiares, colaboraciones autónomas en el campo económico, social, ambiental o cultural (procesos endógenos).
5. Áreas fronterizas en las cuales se hayan realizado experiencias de proyectos operativos de cooperación tranfronteriza (capacidades técnicas).

III. Una (rápida) mirada a las fronteras centroamericanas

Más del 15% de los municipios centroamericanos se encuentran localizados en las líneas fronterizas y en estas franjas viven alrededor de cuatro millones de habitantes, esto es cerca del 10% de la población total centroamericana. Al mismo tiempo todo ciudadano centroamericano considera la frontera como “familiar”, dado que ningún punto del istmo supera 250 km de alguna frontera.

Por ello, si bien todas las fronteras son multidimensionales, en el caso centroamericano la multidimensionalidad es particularmente acentuada. Todas las agendas centroamericanas pasan (literalmente) por sus fronteras. Las áreas fronterizas no son microcosmos residuales de la ‘comunidad’ centroamericana, como lo pueden ser en otros procesos de concertación regional, por el contrario, expresan y representan el ‘ser’ centroamericano. Baste pensar que la mayor parte del agua dulce de su territorio es agua compartida⁴ (es decir, pertenece a Centroamérica más que a uno u otro de sus países miembros), producto de un ecosistema unitario colocado entre dos macizos continentales y entre dos masas oceánicas que posee el 7% de la biodiversidad del planeta⁵.

Actuar en las fronteras centroamericanas requiere, por consiguiente, acercarse con una mirada sistemática a su multidimensionalidad, considerando que existen tanto condicionantes territoriales (criterios geo-económicos e/y geo-políticos), como una jerarquía de relevancia entre las varias dimensiones (identificación de los *issues systems* prioritarios). Los lugares están dotados de especificidad, o sea, cada frontera responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración animados singularmente por los actores locales más allá de las posibles contingencias generales o globales. Es lo que se entiende como la práctica de la frontera por los actores territoriales. Ello no invalida que cada gobierno nacional maneje sus propias concepciones o políticas de frontera de acuerdo con el contexto histórico y geográfico en el cual está inserto.

IV. Los problemas institucionales de las áreas fronterizas

Dicho todo esto, en términos prácticos la “familiaridad” de las fronteras con los centros de decisión no se traduce en actos políticos. Las zonas fronterizas padecen el abandono de las políticas públicas, ya sea como consecuencia de la insuficiencia de redes de transporte y comunicación, como por el menor peso político y económico que dichas zonas poseen. Es un aislamiento que se refuerza por estar las zonas fronterizas divididas por las diversas jurisdicciones a causa del papel disyuntor de los límites políticos.

⁴ United Nations Environment Programme. *Atlas of International Freshwater Agreements*. Nairobi, UNEP, 2002.

⁵ CEPAL, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*.

El aislamiento y la escisión jurisdiccional se conjugan para hacer de las áreas fronterizas espacios con una (inter)institucionalidad extremadamente limitada. Y sin instituciones apropiadas resulta particularmente difícil sostener los procesos endógenos transfronterizos llevados a cabo por los actores locales e instrumentar los proyectos que sostengan la integración fronteriza. Este “vacío” institucional se ha tratado de colmar mediante algunos sucedáneos, sobre todo de tipo informal, a través de acuerdos limitados entre las autoridades locales de ambos lados de la frontera con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Como se ha visto, sin embargo, estos mecanismos basados en proyectos operativos son inestables y altamente vulnerables a los cambios externos y presentan grandes dificultades para impulsar los procesos reales de integración.

En América Latina, los acuerdos bi o tri-nacionales se están convirtiendo en un prometedor marco inter-institucional para la integración fronteriza. Baste pensar al ya histórico Plan Binacional Perú-Ecuador o al más reciente acuerdo presidencial entre Brasil y Argentina para promover la integración fronteriza. Los casos sudamericanos son cada vez más frecuentes y numerosos, en particular Brasil está recurriendo a este tipo de bilateralismo de una forma sistemática⁶. Es interesante notar que este nuevo bilateralismo no se concibe en contraposición al multilateralismo de los acuerdos regionales, sino como un mecanismo de *cooperación reforzada* entre países que tienen la voluntad de avanzar en el proceso de integración más allá de lo que la concertación regional les permite. En Centroamérica este bilateralismo reforzado es más la excepción que la regla, pero no se puede excluir un sucesivo desarrollo de esta modalidad, tal como se está verificando en Suramérica.

2^a hipótesis de trabajo

La construcción de una institucionalidad específica y eficaz para las Microrregiones de Integración constituye una condición sine qua non para la constitución y sostenibilidad de las propias microrregiones como expresión de la voluntad integracionista de los países miembros que las suscriban. Se trataría de espacios territoriales, basados en una gobernanza multi-nivel (SICA-gobiernos nacionales-gobiernos locales de la microrregión), que se proponen construir una agenda de desarrollo compartido. La agenda común, siguiendo el enfoque funcional propuesto, determinará los alcances y los límites del “estatuto especial” que deberá regir la institucionalidad de tales microrregiones.

⁶ Se considere por ejemplo la evolución de sus relaciones bilaterales con Argentina, Perú y Paraguay.

V. Las microrregiones de integración. Condiciones de gobernanza y proceso de construcción

Una microrregión de integración - entendida como un área que incluye territorios fronterizos de dos o más países miembros del SICA - implica una gobernanza que involucre los varios niveles institucionales: los gobiernos nacionales de los Estados colindantes cuyas políticas determinan el grado de apertura e interacción de los límites fronterizos; los gobiernos locales que administran las áreas fronterizas dentro de los límites nacionales; y el organismo de la integración regional, el SICA, que juega un papel clave en los procesos y proyectos para la integración centroamericana. Esta arquitectura institucional multinivel, a su vez, está acompañada por los actores locales (económicos y sociales) que interactúan en la frontera. En términos conceptuales se trata de una *multi-level governance*, tanto a nivel *vertical*, puesto que existe una división de funciones y una interacción entre los diferentes niveles institucionales, como a nivel *horizontal*, debido a la participación de los distintos actores de los territorios.

La experiencia histórica de integración regional indica que un área de integración fronteriza, así como propuesta en este documento, no se basa en nuevos poderes, ni mucho menos en poderes alternativos: “la cooperación transfronteriza entre comunidad y autoridad local no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera, sino más bien un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan acuerdos basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesuales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera”⁷.

Esta concepción de las “comunidades de frontera” está en la base de las Eurorregiones en la Unión Europea⁸ y fue asumida por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en su conceptualización de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)⁹. El debate en el Mercosur

⁷ Consejo de Europa (2006), *Practical Guide to Transfrontier Co-operation*, p.11 [traducción de los autores]

⁸ Ídem, p. 13

⁹ Comunidad Andina, Decisión 501/2001 sobre creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Véase al respecto: R. Coletti, et all. (2009). “La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador-Perú”. En:

también parece orientarse en esta dirección, como lo prueba la mayor incidencia en este campo del órgano consultivo que reúne las ciudades y regiones, el FCCR¹⁰. Por último, en los actuales acuerdos bilaterales entre países sudamericanos para promover la integración fronteriza se destaca claramente el papel de las “comunidades de frontera”.

En la agenda latinoamericana de integración fronteriza, sin embargo, queda todavía pendiente cómo el reconocimiento conceptual de las comunidades locales de frontera se traduce en términos reales. Específicamente, cómo se hace posible una extensión de su “modo de ejercer el propio poder” que permita a los gobiernos locales “la prolongación [en ambos lados de la línea fronteriza] de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo”. Este arreglo o acuerdo institucional “entre unidades públicas de uno y otro lado de la frontera con competencias territoriales para la promoción de intereses comunes y beneficio de las poblaciones fronterizas”¹¹ constituye un punto fundamental para dar vida a las microrregiones de integración que se proponen.

3^a hipótesis de trabajo

El acuerdo institucional para la creación de microrregiones de integración en las áreas fronterizas requiere satisfacer dos condiciones básicas: una de naturaleza doctrinaria y la otra de naturaleza operativa. En términos doctrinarios resulta fundamental que los países miembros redefinan el papel y el espacio que se les otorga a las relaciones transfronterizas con los otros países miembros del SICA en el cuadro de sus relaciones internacionales. Esto significa considerar tales relaciones como una consecuencia directa de una decisión política (favorecer la integración centroamericana) clasificable como high politics. En otras palabras, si la integración centroamericana constituye una prioridad máxima de los países miembros, los esfuerzos por conciliar los “intereses nacionales” con los “intereses de la integración” en sus fronteras internas deben ser igualmente importantes. En términos operativos, esta voluntad se debe traducir en una agenda transfronteriza de importancia

J. L. Rhi Sausi y D. Conato (coords.). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

¹⁰ Véanse al respecto: J. I. Rhi Sausi y N. Oddone (2009). “Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR”. En: J. L. Rhi Sausi y D. Conato (coords.), *op. cit.* y también: J. L. Rhi Sausi y N. Oddone , “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR”. En: *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009.

¹¹ Consejo de Europa, *op. cit.*

derivada (low politics), basada en “políticas locales de planificación espacial y de desarrollo” consensuadas en ambos lados de la frontera.

Los acuerdos de cooperación entre diferentes administraciones locales de frontera pueden adoptar diversas formas, mecanismos y estructuras. Las instituciones fronterizas, generalmente, son objeto de la denominada “trayectoria de cooperación”, es decir, se trata de instituciones que comienzan con un bajo nivel de formalización que va creciendo gradualmente de acuerdo al desarrollo de los proyectos efectivos de integración hasta alcanzar acuerdos de alta formalidad con mayor intensidad de la cooperación.

En las microrregiones de integración fronteriza operaría un conjunto de instituciones (alojadas en distintos niveles) de forma transnacional ofreciendo una importante serie de ‘bienes públicos’ producto de su interacción en forma de red. La red funciona como un sistema de gobernanza para superar las dificultades y problemas identificados en las fronteras. Una región fronteriza constituye un espacio subnacional cuyas características y relaciones económico-sociales están directa y significativamente afectadas por la proximidad de la línea fronteriza, adquiriendo un carácter diferenciado dentro de las respectivas escenas nacionales, sólo explicable a partir de la existencia de la frontera. La gobernanza implica gestionar redes institucionales y los gobiernos locales constituyen los nudos clave de tales redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas y generar condiciones que minimicen los riesgos de la propia interacción. Esto es, se trata de crear escenarios favorables de frontera que comporten beneficios mutuos y permitan diseñar mecanismos e instrumentos de regulación que acreciente la confianza y disminuyan la incertidumbre y el conflicto. Por otro lado, gracias a los actores que favorecen una gobernanza horizontal (agentes de carácter privado), el territorio fronterizo se convierte él mismo en un agente de transformación social y generador de bienestar económico. La necesidad de coordinar a los agentes del desarrollo es fundamental para aprovechar el potencial del territorio y generar escalas de gobernanza que estimulen la inclusión, la participación y la distribución de los beneficios creados.

4^a hipótesis de trabajo

En los países del SICA, los dos principales niveles institucionales – nacional y local – podrían dar vida a Unidades de Trabajo por ejes temáticos definidos como primer paso para

estimular una agenda compartida en las áreas fronterizas y embrión de las microrregiones de integración.

Más allá de que la región fronteriza sea homogénea o heterogénea, sea funcional o disfuncional, resulta fundamental para la instauración de las *Unidades de Trabajo* estipular acuerdos de consenso político y definir los objetivos y las actividades de una agenda operativa que, por un lado, exprese los diversos intereses de las unidades subnacionales cooperantes y, por el otro, sea capaz de dar respuesta a los problemas reales de las áreas fronterizas. La agenda debe considerar atentamente la conectividad física, la densidad poblacional, la vulnerabilidad tanto en términos ambientales como de seguridad democrática, el nivel de empleabilidad, el capital social fronterizo, todos factores que inciden significativamente en la sustentabilidad del proceso de cooperación.

En términos funcionales, la agenda compartida de las *Unidades de Trabajo* debe, en primer lugar, concentrar su atención en la ordenación y planificación territorial, la gestión de recursos financieros (nacionales, regionales e internacionales) y la asesoría técnica a las autoridades locales a los efectos de construir procesos de desarrollo territorial inclusivos para todos los municipios fronterizos involucrados.

Esta función de las *Unidades de Trabajo* constituye una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza territorial, que a su vez pueden ser favorecidos por el proceso de construcción de una identidad fronteriza compartida. Los cimientos de una cultura de la convivencia se constituyen en la base de la integración fronteriza, pues el capital social producto de las interacciones entre ambos lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas informales compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar ampliamente sobre ejes temáticos específicos. Para que las *Unidades de Trabajo* sean percibidas – y utilizadas – como herramientas estratégicas del proceso de integración territorial y no como mecanismo “impuesto” desde arriba, es necesario que en cada área fronteriza las *Unidades de Trabajo* se construyan capitalizando e incorporando formas de organización, coordinación e interacción entre instituciones y actores locales que ya sean parte del patrimonio del territorio.

La gobernanza debe ser entendida como un proceso continuo mediante el cual diferentes intereses – muchas veces contrapuestos – logran sintetizarse, reacomodarse y encauzarse en

una estrategia cooperativa. De esta generación de confianza mutua deriva una serie de externalidades positivas sobre las cuales estructurar la gobernanza *multinivel* y dinamizar/fortalecer la integración territorial centroamericana.

La idea de frontera como región se enmarca en un *locus* específico de ruptura, por un lado, y de articulación, por el otro. La ruptura está asociada a los propios límites nacionales, mientras la articulación obedece a las relaciones entre las autoridades locales de ambos lados del límite internacional. La integración fronteriza consiste en volver convergentes la ruptura y la articulación mediante la yuxtaposición – por lo que concierne intereses y vocaciones - de las dos territorialidades periféricas, originando así un nuevo escenario espacial cuya razón de ser es alcanzar los objetivos compartidos por los países involucrados en un mismo proceso de integración. La centralidad del espacio transfronterizo no es política, sino temática (seguridad, ambiente, inclusión económica, cohesión social).

En fronteras sin discontinuidad física, como en la mayor parte de Centroamérica, los flujos materiales e inmateriales, legales e ilegales, que las atraviesan son el resultado de la acción de múltiples actores que en escalas e intensidades diferentes condicionan el nivel de asimetría entre las dos unidades espaciales separadas por los límites nacionales. Tales asimetrías pueden ser generadas por cuestiones de orden cultural, socio-económico, infraestructural o jurídico-administrativo y estar alojadas en escalas institucionales superiores a las subnacionales. Este proceso determina el dinamismo fronterizo y su grado de complementariedad.

En Centroamérica la animación del espacio transfronterizo depende tanto de un criterio geopolítico que defina la voluntad política real para avanzar en la integración territorial, como de un criterio geoestratégico que defina la relevancia y la prioridad de los ejes temáticos sobre los cuales construir los procesos reales de integración. La conjugación de estos dos criterios determina el grado de autonomía del que gozará el espacio de integración fronterizo, esto es, el alcance – en atribuciones y en tiempos – que debe tener la dispensa (*waiver*) de las normas y jurisdicciones para facilitar determinados flujos y acuerdos de colaboración. El ejemplo más estudiado es el funcionamiento de los sistemas económicos fronterizos, pero su validez se extiende a otras dimensiones, mediante un set de indicadores de gravitación que persigue el objetivo de detectar la existencia de centros fronterizos dinámicos y capaces de desarrollar y reestructurar el sistema productivo local. De este modo se aprovecha el potencial del

desarrollo local y se contribuye a la vertebración fronteriza (la estrategia territorial), mediante la cual la comunidad local planifica y gestiona el proceso de desarrollo económico fronterizo.

VI. El papel de los gobiernos locales

En las fronteras de los países del SICA, en realidad, existen ya prefiguraciones de componentes clave de las microrregiones de integración. Por un lado se trata de interacciones espontáneas generadas por las dinámicas de los territorios en función de complementariedades económicas (como el comercio vecinal o las cadenas productivas locales) y de acceso transfronterizo a servicios sociales (en particular en los campos de la salud y la educación). Por el otro, estas prefiguraciones obedecen en muchos casos a acuerdos entre gobiernos de países SICA, como la movilidad humana (acuerdo CA4 o ausencia de controles para desplazamientos vecinales), o bien a programas de turismo e infraestructura vial. Son precisamente estos fenómenos los que evidencian la relevancia de las instituciones y actores locales en la integración regional. Obviamente se debe tener presente que la espontaneidad de estas relaciones transfronterizas en algunos casos obedece a su estado de aislamiento y de marginalidad histórica, y por consiguiente, existen pocas posibilidades para generalizar tales dinámicas al terreno más amplio de la integración centroamericana.

Por otra parte, se debe considerar que las autoridades locales centroamericanas son cada vez más conscientes de la multi-dimensionalidad de los problemas que afrontan y en las áreas fronterizas este fenómeno adquiere a menudo un carácter transfronterizo. Por lo tanto, a partir de su propio mandato institucional y por la responsabilidad que mantienen frente a sus habitantes, los gobiernos municipales de las fronteras tienden a buscar formas de articulación o acuerdos inter-institucionales con sus homólogos del otro lado. Aún más, existen algunos casos donde se han creado mecanismos estables de coordinación entre gobiernos locales bajo formas asociativas bi- o pluri-nacionales entre municipalidades fronterizas. Estas asociaciones efectivamente facilitan la construcción de agendas, la toma de decisiones, la coordinación de políticas públicas, el diseño e implementación de iniciativas y proyectos comunes. Al respecto se puede destacar la contribución de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, en la Región Trifinio, a la armonización de leyes y reglamentos a nivel centroamericano, a través de la promoción y difusión de análisis de grande utilidad sobre: los instrumentos de

planificación para una metodología trinacional de planificación estratégica territorial¹², los modelos organizativos de las instancias regionales para la gestión del territorio¹³ y los cuadros legislativos e institucionales comparados de ordenación territorial, como el reciente estudio CeSPI que considera los casos de la Unión Europea y Centroamérica¹⁴.

En la realidad centroamericana, sin embargo, predominan los mecanismos asociativos de gobiernos locales fronterizos informales o semi-formales carecientes de reconocimiento por parte de los gobiernos nacionales.

En todo caso, la idea de la asociación entre municipios se ha ampliamente difundido en Centroamérica, como lo muestra el creciente número de asociaciones de municipios en los países y a veces “entre” los países centroamericanos. Al respecto existe una gama de posiciones diferenciadas, desde quienes consideran las asociaciones inter-municipales como formas auto-organizadas que solventan la ausencia de gobiernos intermedios de alcance departamental, hasta los que explicitan el temor que estas asociaciones puedan de alguna manera sobrepasar y marginar a las instituciones municipales, planteando por lo tanto el peligro de un menoscabo de la arquitectura institucional vigente. Esta última posición ve con particular recelo las estructuras asociativas pluri-nacionales en zonas de frontera, ya que a la substracción de competencias y responsabilidades de los gobiernos locales se añadiría una proyección internacional de las autoridades locales que atentaría a la competencia exclusiva de los gobiernos nacionales en la política exterior.

Este debate, no nuevo ciertamente, ha encontrado algunas soluciones eficaces en el plano internacional que podrían inspirar la experiencia centroamericana. Tales soluciones, más allá de las modalidades concretas que adopten, derivan de la interacción de tres procesos institucionales. Por un lado, un *proceso de desconcentración* de funciones del gobierno nacional que haga posible extender la capacidad decisional de las autoridades nacionales *en*

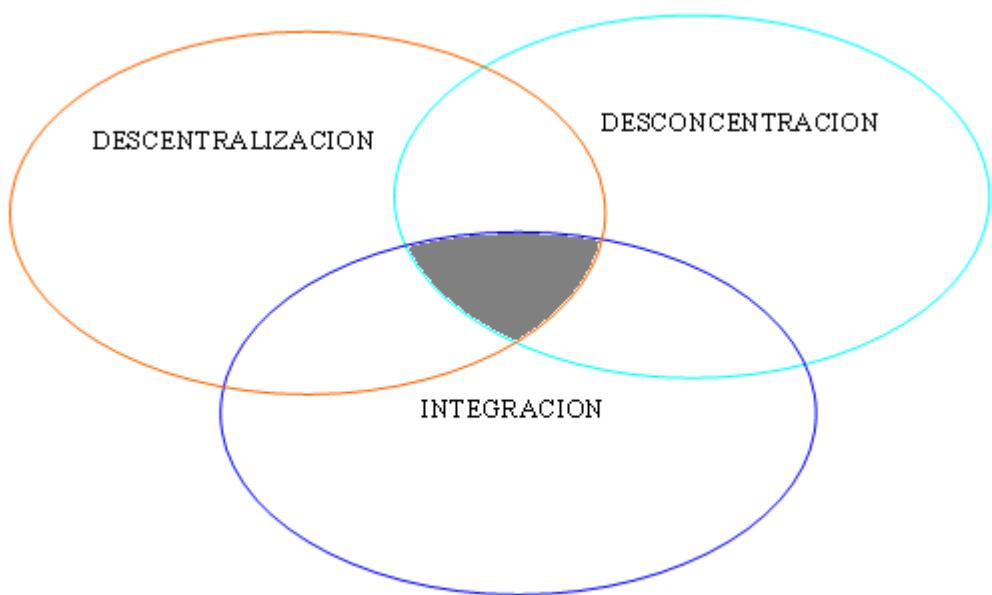
¹² Marvin I. Melgar Ceballos y Juana Sosa, *Análisis de instrumentos de planificación para la creación de una metodología trinacional de planificación estratégica territorial, para el fortalecimiento de las mancomunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador, Centroamérica*, 2010.

¹³ Marvin I. Melgar Ceballos, Luís M. Maier Cáceres y Gloribel Mata, *Estudio Comparativo de la Legislación relacionada con el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, y Propuesta de Modelo de Organización de Instancias Regionales para la Gestión del Territorio en Guatemala, Honduras y El Salvador*, 2010.

¹⁴ Venere Sanna (CeSPI), *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial, de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea*, 2011.

los territorios fronterizos: se trata de acercar los procesos decisionales que atañen las fronteras a las propias áreas fronterizas. Por otro lado, un *proceso de descentralización* que otorgue atribuciones y funciones a los gobiernos locales. La complejidad de las agendas fronterizas requiere de un aumento de las funciones que deben cumplir los gobiernos locales de tales territorios. Por último, un *proceso de integración* endógeno, sea espontáneo o inducido, que vuelva funcional e incentive la colaboración institucional transfronteriza.

La evolución y la interacción de estos tres procesos son las condiciones para la institucionalidad de las Microrregiones de Integración. Cuanto mayor sea el grado de maduración de estos procesos y mayor intensidad adquieran las interrelaciones entre ellos, mayor será la formalidad y permanencia que caracterizará la institucionalidad la Microrregión de Integración.



5^a hipótesis de trabajo

Debido a la heterogeneidad de los puntos de partida y las evoluciones de estos procesos, no es aconsejable proponerse alcanzar un único modelo institucional. Las especificidades de las microrregiones de integración determinarán diversas modalidades institucionales. Lo que sí es importante definir son los elementos calificantes de las diversas fases en la construcción de institucionalidad de las microrregiones de integración.

1. En la identificación de las áreas fronterizas con potencialidades para constituirse en microrregiones de integración resulta fundamental contar con las condiciones básicas para el ejercicio de una gobernanza multi-nivel que permita la creación de las Unidades de Trabajo.
2. Las Unidades de Trabajo son guiadas por un set de objetivos y actividades (los issues systems) declinados en los términos y las condiciones de las áreas fronterizas seleccionadas. Este set de objetivos se refiere a los procesos de integración fronteriza: los proyectos de cooperación deben ser coherentes y funcionales a tales objetivos. Los proyectos constituyen la variable dependiente del proceso y no el contrario. Los organismos descentralizados y las asociaciones de gobiernos locales encuentran su complementariedad y mecanismos de colaboración en la formulación y ejecución de los programas de las Unidades de Trabajo. Si bien en un primer momento se puede tratar de colaboraciones restringidas a los espacios nacionales, resulta fundamental que un esquema homólogo se construya en el otro lado de la frontera y que se impulsen todas las acciones comunes posibles: diseño compartido de los organismos de gestión, mecanismos de funcionamiento claros y viables, armonización de reglamentos, estilos de trabajo, y hasta del lenguaje de las instituciones participantes, políticas de recursos humanos con la introducción de normas que eviten – o por lo menos reduzcan – los continuos cambios de dirigentes, funcionarios y técnicos en los varios niveles de la administración pública, debido a la vigencia de un spoil system post-electoral muy pervasivo en todos los países centroamericanos¹⁵. Un mecanismo particularmente útil es generar Foros de diálogo permanentes entre los organismos descentralizados y los gobiernos locales.
3. La intensificación del intercambio y la colaboración mutua definirán la modalidad institucional transfronteriza, cuya perspectiva debe ser el reconocimiento y legitimación por parte de los gobiernos nacionales involucrados, así como su permanencia y estabilidad.

Por último, es importante señalar algunas condiciones de base de tipo transversal que los gobiernos locales deben cumplir para que se conviertan en reales protagonistas de la integración fronteriza. En particular, se destaca la necesidad de mejorar sus capacidades

¹⁵ Programa URBAL – Oficina de Coordinación y Orientación, *Políticas de Cooperación e Integración Transfronteriza*, marzo 2011, Florencia.

institucionales y técnicas, volver más transparentes sus procesos decisionales y dar mayor continuidad a las políticas públicas. Así mismo, las instituciones locales deben ser capaces de motivar la participación y la contribución de los actores locales, en particular aquellos actores estratégicos capaces de estimular la conformación de las Microrregiones de Integración.

VII. La agenda temática en la construcción de las microregiones de integración

En el contexto suramericano la relevancia adquirida por las áreas fronterizas ha sido determinada por algunos factores clave. De particular importancia son dos órdenes de factores: por un lado, la conectividad física y la necesidad de crear mercados y estructuras productivas macrorregionales a fines de la competitividad internacional están adquiriendo una importancia creciente; por el otro, la relevancia de las zonas fronterizas está asociada a la presencia en estos territorios de bienes públicos globales cuya gestión y preservación son determinantes, no sólo para los países involucrados, sino para la entera comunidad internacional.

Estos factores se convierten en los ejes temáticos e “ideas-fuerza” para definir la agenda de las zonas fronterizas. El SICA está en esta tarea y su enfoque de *issues systems*, basado en la multidimensionalidad integrada, constituye sin duda un excelente punto de partida. En términos operativos, esta multidimensionalidad se ha traducido en específicos proyectos alrededor de cinco ejes temáticos, cuya primera condición es la de ser contemporáneamente *relevantes y prioritarios* en la agenda regional y en las agendas nacionales de los países miembros:

- Seguridad Democrática
- Ambiente y Gestión de Recursos Naturales
- Integración Económica
- Inclusión Económica y Cohesión Social
- Fortalecimiento Institucional.

La segunda condición está dada por las modalidades en las que tales ejes temáticos se declinan en las áreas fronterizas, esto es en las constituyendas Unidades de Trabajo. A su vez esta condición presenta un doble significado. Por un lado, el desarrollo de estas temáticas prioritarias en las zonas fronterizas *debe ser importante para la construcción de la Microrregión de Integración*, por el otro, la contribución de la Microrregión de Integración

debe ser importante para el desarrollo de la agenda temática de la integración centroamericana. Se trata de un proceso fundamentalmente práctico y operativo – a través de programas y proyectos – pero que también requiere una sólida base en términos de gobernanza e institucionalidad.

6^a hipótesis de trabajo

La agenda temática para la construcción de las Microrregiones de Integración podría articularse con base en tres criterios. En primer lugar, como ya sido mencionado en este Documento, la dimensión ambiental, en particular la reducción de la vulnerabilidad (resiliencia) y la gestión de los recursos naturales (hídricos in primis), con particular interés en la ordenación y planificación territorial, constituye un eje temático estructurante de las áreas fronterizas. Esto es, alrededor de la preservación y gestión de un bien público global podría estructurarse la estrategia general de desarrollo de las Microrregiones de Integración. Esta agenda es relevante y prioritaria en las áreas fronterizas, goza efectivamente del consenso político necesario y puede contar con incentivos adecuados por parte de la comunidad internacional. Un segundo consiste en la contribución que las áreas fronterizas pueden dar al eje temático estratégico de la integración centroamericana: la seguridad democrática. Su declinación en las fronteras hace particular referencia a la seguridad ciudadana, con una especial atención a los niños y jóvenes. El tercer criterio a tener presente es un eje temático sistémico, el de la inclusión económica y la cohesión social, por su capacidad de cambio o transformación de las condiciones socio-económicas de los territorios fronterizos, amplitud de segmentos poblaciones que comprende e impacto directo en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Condición transversal para el desarrollo de esta agenda es el fortalecimiento institucional, con particular atención a los gobiernos locales por lo que se refiere al mejoramiento de las capacidades técnicas (formulación y ejecución de programas y proyectos) e institucionales (diálogo con otros niveles institucionales y diálogo inter.institucional transfronterizo), a la gobernanza horizontal con los actores del territorio (incrementar el capital social) y a la formación de recursos humanos.

El desarrollo de una agenda así articulada requiere de un seguimiento que utilice las metodologías más avanzadas de monitoreo y evaluación. El SICA, con la colaboración del CeSPI, podría instituir un Observatorio de la Integración Fronteriza que sirva como facilitador y dinamizador de la agenda, permita monitorear su desarrollo y realice un trabajo de capitalización de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas durante el proceso.

Agenda Ambiental en las Microrregiones de Integración

La caracterización del istmo centroamericano como una unidad ecosistémica convierte la temática ambiental en una prioridad de la integración territorial y por consiguiente en una gran oportunidad para la construcción de las Microrregiones de Integración.

Su importancia impone la necesidad de una armonización y convergencia de las políticas ambientales de los países miembros. Al respecto todavía no se observa un proceso claro hacia estos objetivos. Incluso un área fronteriza de vital importancia para la preservación de la biodiversidad como el Golfo de Fonseca, la red ambientalista ACTRIGOLFO¹⁶ señala que el “*manejo de un ecosistema integrado [transfronterizo] es viable como concepto, pero no funciona en la realidad*”. En particular la Asociación para la defensa del Golfo indica tres aspectos de la gestión de la pesca en los cuales no se logra avanzar: “*1) con respecto al tipo de arte de pesca permitida en el Golfo, Honduras tiene una medida de redes, a la vez que Nicaragua y El Salvador imponen medidas más estrechas; 2) hay diferencias en las ordenanzas para el espacio de la pesca, pues en Honduras las emite la Alcaldía, en El Salvador son a cargo el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mientras que en Nicaragua no existen las ordenanzas como instrumento para este tipo de política; 3) las diferentes épocas de veda establecidas en cada país generan confusión, ilegalidad, sobreexplotación. Sería necesario – concluye la ACTRIGOLFO - dinamizar y armonizar el proceso, porque no hay libre pesca, no hay integración real. En los últimos años, los proyectos han mejorado un poco la vida, pero parece que se puede discutir de todo, hacer proyectos, pero cuando se toca el tema de límites y las fronteras las cosas se paran*”¹⁷.

Se ha querido destacar el caso de la pesca del Golfo de Fonseca para comprender la complejidad del proceso, pero también para indicar algunas de las tareas más urgentes por emprender. En realidad, sobre la cuestión ambiental existen una serie de iniciativas de los

¹⁶ La Asociación Civil Trinacional para la Defensa del Golfo de Fonseca, cuyas siglas son ACTRIGOLFO, es una Asociación civil autónoma sin fines de lucro tiene como fin principal promover el bienestar de los pobladores y ecosistemas del Golfo de Fonseca, mediante la gestión de la sociedad civil en la definición de políticas y de los procesos de desarrollo, estableciendo alianzas con el sector gubernamental. El área geográfica de cobertura de la Trinacional son las cuencas, los humedales y las aguas del Golfo de Fonseca, y su área de influencia en el Océano Pacífico.

¹⁷ Entrevistas realizadas con los representantes de los organismos miembros de ACTRIGOLFO, es decir LIDER de Nicaragua), CODDEFFAGOLF de Honduras y CODECA de El Salvador, respectivamente el 26, 29 y 30 de noviembre de 2010 en El Viejo, San Lorenzo y La Unión.

países miembros del SICA que muestran importantes esfuerzos en la dirección de armonizar leyes y mecanismos de gestión. Por ejemplo, las experiencias del Proyecto Trinacional Corredor del Mangle – Golfo de Fonseca de la CCAD, el Programa Binacional Honduras – El Salvador y el Plan Trifinio por lo que respecta la gestión de recursos hídricos y manejo de cuencas compartidas. El Proyecto Corredor del Mangle¹⁸, en el Golfo de Fonseca, donde la población basa su precaria economía en el aprovechamiento de los recursos marino-costeros o en actividades agropecuarias de subsistencia, se propone desarrollar mecanismos de gestión ambiental participativa a nivel trinacional, particularmente de los ecosistemas de manglar. El proyecto está aplicando una metodología interesante y replicable para promover la armonización de las políticas ambientales. Recientemente se elaboró un *Diagnóstico de Asimetrías entre Ordenanzas Municipales*, así como se construyeron otros instrumentos de Regulación a nivel trinacional, y un *Manual Trinacional de Instrumentos Legales y Normativas del Golfo de Fonseca en materia ambiental*. Tales documentos ofrecen a los Ministerios del Ambiente de Honduras, Nicaragua y El Salvador; a los gobiernos municipales del Golfo de Fonseca y a los actores de la sociedad civil, un cuadro completo de las leyes que regulan el uso y conservación de los recursos naturales, destacando las discrepancias y contradicciones que se deben superar para lograr un desarrollo harmónico de los territorios que confluyen en el Golfo.

En la región del Trifinio (única área del istmo en donde existe una frontera terrestre entre tres países centroamericanos) se concentran las tres cuencas hidrográficas correspondientes a los ríos Lempa, Motagua y Urúa, las cuales son de gran importancia para el abastecimiento de agua de Guatemala, Honduras y El Salvador¹⁹. El Plan Trifinio es reconocido internacionalmente como una de las iniciativas de integración más originales de América Latina. Fundamental factor de éxito de esta experiencia ha sido la voluntad política de los gobiernos participantes por fortalecer la integración trinacional y la gestión compartida de los recursos naturales. Se ha creado así una institucionalidad transfronteriza con recursos,

¹⁸ En el marco del Fondo España-SICA se puso en marcha en el año 2008 el Proyecto Integral Golfo de Fonseca “Corredor del Mangle”. Su área de influencia comprende zonas de alto valor ecológico y socio cultural: el Proyecto es financiado por la Agencia de Cooperación Española Internacional para el Desarrollo (AECID) y ejecutado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), órgano ambiental del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El proyecto tiene los siguientes componentes: Desarrollo y fortalecimiento de un ambiente institucional adecuado para la gestión ambiental trinacional; Conservación, recuperación y manejo de los recursos naturales; Promoción de la producción sostenible y el fortalecimiento de los medios de vida; Sistematización, divulgación e intercambio de experiencias.

¹⁹ La gestión integrada de recursos hídricos resulta un elemento fundamental de la integración centroamericana: basta indicar que el 37% de la matriz energética de El Salvador depende del río Lempa.

autonomía y capacidad de acción. “*La existencia de una Comisión Tripartita con base en un Tratado con fuerza de ley en cada país, ha permitido la realización de un gran número de proyectos trinacionales con una gestión integrada transfronteriza, libre de los problemas administrativos, institucionales y burocráticos que a menudo entorpecen las iniciativas de desarrollo transnacional debido a diferencias en leyes, instituciones y reglamentos*”.²⁰ Es cierto también que varios analistas señalan una participación todavía débil de los gobiernos y comunidades locales, lo cual se refleja en el insuficiente impacto de las iniciativas del Plan en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población²¹.

La respuesta de los gobiernos locales a este último problema ha sido la creación, en el 2004, de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL), así como una mayor coordinación entre las mancomunidades fronterizas de los tres países (la Asociación de Municipios Trifinio y la Asociación de Municipios Cayaguanca de El Salvador, la Mancomunidad Nororiental, la Mancomunidad Copanch’orti’ y la Mancomunidad Lago de Güija de Guatemala, la Asociación de Municipios del Valle de Seseca de Honduras). Surgida con el intento de promover e institucionalizar la participación ciudadana, la MTFRL constituye – como nos recuerda Rokael Cardona, investigador social y co-fundador de la Mancomunidad – “*una alternativa cualitativamente distinta frente al paradigma de desconcentración institucional de integración que los gobiernos centrales de los tres países, impulsaron desde los años ochenta bajo el concepto de Plan Trifinio*”²². La innovación institucional actual – continua el mismo investigador – reside en “*la coexistencia de ambas modalidades institucionales, una gubernamental centralizada que opera por medio de la desconcentración funcional (el Trifinio) y la otra (la Mancomunidad) que se perfila como institución municipalista, descentralizada de carácter multinacional, apoyándose en la cooperación descentralizada*”²³.

Los límites del Plan Trifinio respecto a una plena integración transfronteriza de las políticas ambientales son señalados también por los propios funcionarios del Plan, los cuales consideran, por ejemplo, que las potencialidades del proceso transfronterizo del Trifinio en

²⁰ D. Conato, “Fronteras de tierra y mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana”, en J. L. Rhi Sausi y D. Conato (coords.). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano, 2009.

²¹ Véase por ejemplo R. Artiaga (2003), *El Trifinio. Desafíos y retos de una cuenca compartida*.

²² R. Cardona, *La integración centroamericana desde lo local: la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa*, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo, 2009, p. 257.

²³ R. Cardona, *ibidem*

favor de la integración centroamericana aún no han sido plenamente aprovechadas: “*La fragilidad ecológica que aún presenta la región puede convertirse en uno de los elementos principales al momento de diseñar nuevos proyectos. La necesidad de construir políticas públicas para la gestión conjunta del agua abre también una oportunidad para la realización de alianzas público-privadas transnacionales en materia de levantamiento de la línea de base o de tratamiento de aguas residuales. En la Región del Trifinio se debería profundizar el proceso transfronterizo iniciado y a la constitución de una unidad ecológica indivisible debería sumarse la idea de constituir un área protegida de reserva de la biosfera transfronteriza. Las microrregiones de integración fronteriza podrían articularse a partir de la gobernanza hídrica, un proyecto que podría tener una especie de título tipo “agua sin fronteras” y tanto la CCAD como el SICA podrían convertirse en un buen espacio para la articulación de proyectos.*”²⁴.

En síntesis, con sus altas y bajas la experiencia centroamericana de cooperación transfronteriza en la temática “Ambiente y Gestión de Recursos Naturales” muestra las grandes potencialidades de los procesos territoriales para incidir en las políticas de integración. De ahí que este eje temático constituya una de las prioridades centrales de la agenda para construir las microrregiones de integración.

Partiendo de la rica experiencia en este campo se podría estructurar un Programa de trabajo que contenga los siguientes elementos:

1. Se identificarían algunas áreas fronterizas caracterizadas por compartir espacios de biodiversidad que requieran una gestión común de los recursos naturales.
2. Estas áreas fronterizas constituirían las “Unidades de Trabajo” del eje temático “Ambiente y Gestión compartida de Recursos Naturales”, concebidas como embrión de Microrregiones de Integración.
3. Las áreas fronterizas deberían ser seleccionadas considerando diversos niveles de maduración, de modo tal de crear mecanismos de intercambio y aprendizaje mutuo que permitan su tendencial homogeneidad.
4. Las áreas fronterizas deberían contar con las condiciones mínimas para desarrollar el proceso de integración (voluntad política nacional, voluntad política local, procesos endógenos, capacidades técnicas).

²⁴ Entrevista a Miriam Hirezi, Delegada de El Salvador para el Plan Trifinio y Esperanza de Rivas, Asesora Técnica de la Vicepresidencia de El Salvador, realizada el 2 de diciembre de 2010.

5. En las áreas identificadas se formularían proyectos específicos de desarrollo ambiental, buscando una fuerte coherencia entre ellos y con el proceso de integración.
6. Hacia dichas áreas se podría convocar e involucrar a la cooperación internacional para sostener esta proyectualidad de nuevo tipo.

Agenda de Seguridad Ciudadana en las Microrregiones de Integración

La acción del crimen organizado y la difusión de la violencia callejera – en gran parte originada por organizaciones pandilleras – ponen en peligro el estado de derecho, alejan a los ciudadanos de las instituciones republicanas y crean condiciones para soluciones autoritarias o modalidades de poder informal e ilegal. Si bien presente en todo el istmo centroamericano, esta condición asume en las áreas fronterizas un perfil muy peculiar, determinado por el carácter de corredores de tráficos ilícitos que estos territorios poseen. En efecto, los municipios de las zonas de fronteras comparten con los demás municipios rurales formas de delincuencia y tipologías de delitos “autóctonas” menos complejas y violentas de las que se presentan en las grandes áreas urbanas, pero al mismo tiempo estos territorios sufren las consecuencias de ser teatro de movimientos de organizaciones criminales, tráficos ilícitos, trata de personas. El esfuerzo de la comunidad internacional por apoyar programas de seguridad fronteriza en Centroamérica (como el SEFRO de la Comisión Europea y la Alianza para los Cruces de los Estados Unidos) demuestran el valor estratégico del tema para el desarrollo del istmo.

Si bien la seguridad ciudadana es una responsabilidad que recae principalmente en los gobiernos nacionales, para el éxito de las políticas de prevención del delito y de la delincuencia son indicados cada vez más como actores clave los gobiernos locales y las fuerzas sociales del territorio. El citado Programa SEFRO, cuya ejecución ha iniciado a finales del 2010, indica explícitamente a los gobiernos locales fronterizos entre los actores principales y complementarios a la acción de los cuerpos represivos y las oficinas de migración y aduana.

En la gobernanza multinivel que se sostiene en este documento, las redes o asociaciones de gobiernos locales podrían organizar, homogeneizar y coordinar la acción de sus municipalidades, particularmente en lo que concerne la *intervención primaria* (prevención dirigida a las capas de población más vulnerables, en primer lugar jóvenes y adolescentes) y

la *intervención secundaria* (reorientación de la población en condiciones de riesgo). Por otra parte, la coordinación entre los varios niveles institucionales sería particularmente útil para mejorar y formalizar las competencias de las municipalidades tanto en referencia a la acción preventiva del delito, como en términos de un mayor control de los espacios públicos por parte de la ciudadanía. Se trata de asumir la cooperación e integración fronteriza como mecanismo para contribuir a alcanzar una región más segura, como recomienda el Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica. Los gobiernos locales, en otras palabras, pueden impulsar el desarrollo de un enfoque proactivo de *prevención situacional*, sin dejar que la única respuesta institucional a la delincuencia sea de carácter reactivo y por lo tanto de competencia exclusiva de las fuerzas de represión.

La participación de las municipalidades en las políticas de seguridad ciudadana, sin embargo, todavía presenta numerosas debilidades: “*a) existe un débil proceso de construcción doctrinaria sobre el rol del gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana; b) las autoridades locales poseen un conocimiento restringido de la seguridad; c) pocas experiencias locales de políticas integrales de seguridad; d) pocas experiencias locales en materia de financiamiento; e) débiles mecanismos de coordinación entre gobierno central y gobiernos locales*.”²⁵ De ahí que en el actual contexto centroamericano la articulación institucional transfronteriza adquiera un valor particularmente relevante para las políticas de seguridad democrática, ya que las áreas fronterizas constituyen un terreno privilegiado para la experimentación de complementariedades institucionales que pueden servir sucesivamente de referencia a nivel regional.

En términos de la agenda programática se pueden señalar los siguientes elementos:

1. Contar con diagnósticos y análisis específicos de las áreas fronterizas sobre las dimensiones y características de los principales fenómenos delictivos que afectan a la población.
2. Identificación de modalidades de articulación entre intervención primaria (prevención hacia poblaciones vulnerables), secundaria (reorientación de poblaciones a riesgo) y terciaria (contraste a la delincuencia), con asignación de competencias y facultades a los varios niveles de articulación institucional.

²⁵ Daniel Matul Romero, *Reflexiones sobre un proceso regional*, en Rodolfo Calderón Umaña (Comp.), *Gobierno Municipal y Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*, FLACSO, San José 2010, p. 145.

3. Formulación de proyectos de desarrollo urbano, social y cultural dirigidos a los sectores en situación de riesgo.
4. Diseño de actividades específicas de prevención que se incorporen como acciones transversales en todos los proyectos de desarrollo.
5. Políticas públicas locales inspiradas a la prevención situacional, dirigidas a modificar el entorno ambiental y físico en que la criminalidad se desarrolla.

Agenda de Inclusión Económica y Cohesión Social en las Microrregiones de Integración

Como se ha señalado anteriormente, la economía fronteriza no constituye un eje vertebrador de la integración económica centroamericana. Las tasas de crecimiento, la atracción de inversiones, la capacidad de empleo y muchos otros indicadores de tales áreas muestran un dinamismo económico inferior al de otros territorios, en particular respecto a las ciudades. Tanto por las limitadas dimensiones demográficas y físicas, como por los controles y restricciones comerciales (cuotas, estándares fitosanitarios y otros requerimientos), las áreas fronterizas constituyen espacios periféricos de la economía centroamericana.

Es precisamente de esta condición de relativo aislamiento y marginalidad que la dimensión socio-económica adquiere prioridad en la agenda de las Microrregiones de Integración. Resulta difícil hipotizar una integración económica centroamericana si los puntos de conexión entre los países miembros no se articulan con las dinámicas de las economías nacionales ni con las de la economía regional. De la misma manera, es impensable que la estratégica agenda de seguridad democrática pueda construirse con territorios desarticulados y anómicos en las áreas fronterizas.

En realidad, las áreas fronterizas cuentan con las potencialidades para constituirse en espacios privilegiados de la integración económica regional. Su posición de tránsito y enlace incide directamente en la ampliación del mercado y en la generación de cadenas productivas y de valor entre los países miembros, así como su dotación de biodiversidad determina la provisión regional de recursos naturales estratégicos (recursos hídricos) y energía.

Convertir las áreas fronterizas en economías territoriales inclusivas y conectadas con sociedades cohesionadas constituye un eje temático y un objetivo de tipo *sistémico* para la integración regional. Esto es, una tarea permanente de alcance universal que apunte a incorporar a los segmentos sociales más desfavorecidos. La inclusión económica y la

cohesión social en las áreas afronta dos órdenes de problemas. Por una parte, existen problemas de escala y de dinamismo en las economías locales de las áreas fronterizas; por la otra, existe problemas de conectividad con los polos económicos dinámicos centroamericanos. Ambos factores repercuten en las condiciones socio-económicas de sus poblaciones. No sorprende que estas áreas presenten graves atrasos económicos, sociales e infraestructurales²⁶, empezando por los de inseguridad alimentaria²⁷. Como observan Zamora, Gernaert y López, “*Las nuevas carreteras, puentes y grandes obras de infraestructura, en la mayoría de los casos, no están orientadas a fomentar el desarrollo de las necesidades locales ni a beneficiar a las poblaciones fronterizas, sino más bien a promover el gran comercio terrestre entre los países limítrofes, atravesando ciudades fronterizas concebidas como ‘zonas de servicio’ pero no involucrándolas en una dinámica de desarrollo local*”²⁸.

De aquí derivan dos líneas de trabajo necesarias y complementarias. Una hacia “adentro”, cuyo objetivo es conectar las economías fronterizas a las dinámicas nacionales y otra “hacia afuera” con el objetivo de integrar los territorios de ambos lados de la frontera²⁹. Es evidente que el grado de libertad de movimiento de bienes y personas inciden en modo determinante en la posibilidad de desarrollo económico de las zonas fronterizas.

Una agenda de desarrollo de las economías locales fronterizas centroamericanas debería incluir, entre otros, los siguientes componentes:

1. Análisis y diagnósticos actualizados de las economías fronterizas y mercados de trabajo.
2. Mecanismos de consulta y programación público-privado en las áreas fronterizas.

²⁶ Al respecto se destaca el esfuerzo del CENPROMYPE, un organismo regional del SICA, por impulsar el desarrollo local transfronterizo para reducir los niveles de vulnerabilidad de esos territorios y potenciar su dinamicidad económica (“Desarrollo Económico Local y MIPYME: una prioridad para la región centroamericana”, en CENPROMYPE, 2009 Memoria de Labores).

²⁷ Véase al respecto Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), *Informe de Labores 2007*. Es de recordar también la importante experiencia del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (PRESANCA), cuya actividad en los municipios de frontera a través de las *Unidades Territoriales Transfronterizas* constituye una experiencia de gran interés en la perspectiva de la construcción de modelos de institucionalidad transfronteriza.

²⁸ A. Zamora Rivas, S. Gernaert Wilmar, O.H. López, *Desarrollo Local Fronterizo. Nuevas perspectivas desde los territorios*, FUNDE, 2007. p. 38.

²⁹ A este respecto, CENPROMYPE está desarrollando una línea de trabajo para promover cadenas productivas de inclusión económica en varias zonas fronterizas centroamericanas: Trifinio, Golfo de Fonseca, Guatemala-Belice y Panamá-Costa Rica. Estos ‘laboratorios’ podrán aportar enseñanzas muy útiles para la construcción de las Microrregiones de Integración..

3. Promoción de redes y conglomerados de micro y pequeñas empresas (*clusters*) en sus diversas modalidades (consorcios de exportación, cadenas productivas, servicios tecnológicos comunes para la innovación, etc.)
4. Formulación de políticas activas de trabajo, con particular referencia hacia los jóvenes.
5. Incorporación de las áreas fronterizas como parte integrante – no sólamente como tránsito – de los programas infraestructurales centroamericanos para la conectividad física regional.
6. Realización de proyectos de pequeñas infraestructuras y logística, funcionales a la ordenación y planificación territorial.
7. Creación de instrumentos que favorezcan la gestión de los flujos migratorios permanentes y de tránsito.
8. Institución de servicios y productos financieros para la atracción y la canalización de remesas de los migrantes centroamericanos.

VIII. El modelo conceptual de la integración fronteriza centroamericana

