

IV- LEGITIMACION DE LAS INICIATIVAS

Tal como se explica en el capítulo I, la legitimación de las iniciativas transfronterizas se obtiene en el proceso que se da la institucionalización de las estructuras y sus marcos regulatorios o normativa específica. Por ello se ha planteado que para conocer el grado de institucionalización y legitimación de una práctica local es necesario, al menos, analizar tres aspectos básicos: a) el conocimiento y la información que la población tiene acerca de la iniciativa, b) la participación de los actores locales en la dinámica local que la iniciativa despliega y c) buenas prácticas que dan constancia de los beneficios por parte de la población.

Para analizar este aspecto, se tomó en cuenta que tanto el Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del Goascorán como la Mancomunidad Transfronteriza¹, no cuentan con suficiente tiempo de existencia que les permitiera avances significativos; sin embargo, será importante analizar, que se tiene consignado en los marcos regulatorios para su aplicación a futuro y los enfoques que desde los actores involucrados se tienen al respecto.



GRUPO GESTOR BINACIONAL DE LA CUENCA DEL GOSCORÁN

IV.1- El conocimiento y la información

El conocimiento y la información que la población tiene acerca de esta práctica social son muy limitados. Como parte del estudio se realizó un sondeo entre personas representativas seleccionadas de los municipios parte de esta iniciativa

¹ Como se ha señalado, el GGBCG surge en noviembre del 2007, y la Mancomunidad Transfronteriza funcionó del 2003 al 2005

transfronteriza (Ver anexo N°3). En el apartado de anexos de este documento se podrá dar una lectura a los resultados del sondeo, aquí se han tomado los datos y contenidos más relevantes y pertinentes al sub tema que se esta abordando.

Los resultados reflejan que el 51.7% de los 29 encuestados ha escuchado de esta iniciativa. Algunos de ellos en la calle o parque, a través de la alcaldía, o en centros de salud y la escuela. Muy poco saben sobre lo que el GGBCG esta trabajando, algunas personas aciertan al vincularlo con la protección de la cuenca del Río Goascorán, pero otras lo relacionan con las actividades promovidas por el Programa Binacional como el concurso de dibujo que se hizo en las escuelas, o con las actividades de los proyectos de la MAMSURPAZ. Otras personas confunden al Grupo Gestor Binacional con las proyecciones del Fondo del Milenio (FOMILENIO) y la construcción del canal seco. Los resultados indican que este grupo selecto de pobladores conoce muy poco sobre el GGBCG.

Dirigentes del Grupo Gestor Binacional son concientes de que este es un aspecto que habrán de trabajar a futuro. Para ello tiene proyectado organizar actividades con la población e instituciones locales y nacionales al tener listo el Plan de Manejo de la Cuenca, el cual será un instrumento útil para ganar voluntades para la protección de la cuenca del Goascorán. Ena Romero cuenta que se organizarán foros con autoridades gubernamentales y legislativas de Honduras y El Salvador; así como foros locales, cabildos abiertos u otros, con el propósito de sensibilizar y comprometer a la mayoría de actores. (Entrevista, Romero: 2007)

De alguna manera, estas actividades permitirán que la población y el tejido socio-institucional conozcan, además, a las personas que se encuentran al frente de este esfuerzo; lo que pretendería generar mayor credibilidad y confianza en el mismo. Valga decir que el conocimiento de los liderazgos del Grupo Gestor por la población obtuvo un puntaje muy por debajo de la mitad de los que han escuchado acerca de la iniciativa.

El objetivo de dar a conocer el GGBCG es para fortalecer su sostenibilidad política. Con el apoyo e involucramiento de las comunidades y las instituciones, la iniciativa

no será tan vulnerable a los cambios de gobiernos municipales (Cervantes: 2007) y se facilitará el trabajo del Grupo Gestor Binacional (Cáliz: 2007).

Es necesaria la socialización de todos estos procesos con la población, que la población se identifique y que la población se dé cuenta que un grupo tiene como interés común manejar el sistema de la cuenca, independientemente de las fronteras. (Wilfredo Cervantes, coordinador del Núcleo de Desarrollo Local 09)

IV.2- La participación de los actores locales en la dinámica del Grupo Gestor Binacional

La participación de la sociedad civil en la dinámica de gestión del Grupo Gestor Binacional, aparece en la normativa del Reglamento Interno, art. 12, cap. II, en el cual a la Comisión de Gestión Social se le asignan como funciones:

- *Coordinar procesos de fortalecimiento de la organización y/o actores locales dentro de la cuenca.*
- *Promover la participación ciudadana en procesos locales, regionales.*
- *Dar seguimiento a las instancias organizadas de sociedad civil, sector privado y público en procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de las diferentes instancias organizadas del territorio, productivo – empresariales, comunales, municipales de la región.*

Además, existe un reconocimiento declarado de cuánto gana el Grupo Gestor Binacional al tener incorporada a la sociedad civil. Actores señalan que se logra mayor credibilidad en las gestiones que realiza el GGBCG, los proyectos no estarían sectorizados o sesgados por el color político partidario y la gestión del grupo gestor sería más democrática. (Pérez: 2007)

En todo esto, el punto vulnerable es que en el reglamento Interno no están establecidos los mecanismos y procedimientos para que la población organizada o no, se involucre, a distintos niveles, en este esfuerzo. Esta legislación que deberán de funcionar en el mediano plazo.

IV.3- Buenas prácticas realizadas

De noviembre 2006 a la fecha del estudio (mayo 2007), el trabajo del Grupo Gestor Binacional ha estado centrado en su estructuración, en elaborar el reglamento interno y el plan operativo anual y en diseñar el plan de manejo de la cuenca mediante una consultoría; además han realizado actividades de formación e intercambio de experiencias (Pérez: 2007). Sin embargo, algunos hechos dan señales que de seguir esta tendencia, esta iniciativa podría lograr los niveles de institucionalización deseados a partir de los impactos que sus actividades puedan provocar.

En primer lugar es importante apuntar que el trabajo conjunto ha dejado experiencias aleccionadoras. Por un lado, los recelos por asuntos de soberanía nacional, que en un principio se manifestaron, han quedado relegados ante la posibilidad de gestionar conjuntamente el desarrollo de un territorio común. Francisco Casares de CRS cuenta que *cuando se comenzó el esfuerzo en el 2006, El Salvador presentaba recelo a integrarse con los hondureños, debido a los problemas suscritos por la isla Conejo, o a problemas por la toma de tierras y otras situaciones que han estado ocurriendo; lo que se ha logrado superar en la dinámica de las reuniones de trabajo* (Entrevista, Casares: 2007). Así mismo, el GGBCG ha tenido su primera experiencia en la solución de conflictos ínter fronterizos, a raíz de lo ocurrido entre los municipios de Caridad y Concepción de Oriente, respecto a la construcción de un “relleno sanitario de desechos sólidos” cerca del Río Goascorán, lo que ocasionaba problemas a los vecinos salvadoreños. Los líderes de Concepción de Oriente y los de Caridad, abordaron el problema en un taller del Grupo Gestor Binacional, encontrando una solución que satisfizo a ambas partes. (Romero: 2007)

Los miembros del Grupo Gestor señalan que se ha fortalecido la identidad y pertenencia al grupo y se va logrando el reconocimiento de instancias de cooperación internacional. En esta dirección se consigna la aprobación, por parte de la Unión Mundial de la Naturaleza (UICN), de un proyecto de incidencia política hacia los gobiernos locales respecto del manejo de los desechos sólidos, gestionado por Fundación Vida con el aval del GGBCG. Según dirigentes del GGBCG, se va ganando en fortalecer la identidad y pertenencia dentro del grupo, así como la confianza con los cooperantes para dar apoyo.

... se espera fortalecer los vínculos fronterizos entre poblaciones de Honduras y poblaciones de El Salvador [...] porque estamos trabajando un esfuerzo conjunto de dos naciones, de mancomunidades. Aquí nadie dice, bueno, solamente yo por parte de Honduras tengo la responsabilidad, sino que asumimos un compromiso. Nos apropiamos y creemos que es la única forma que puede haber éxito cuando nos comprometemos en salir adelante. (Ena Romero, Vice alcaldesa de Caridad y directiva del GGBCG)

Los organismos de cooperación cuando ven que hondureños y salvadoreños se pueden sentar a una mesa a discutir sus problemas y buscarles y solución común, les alegra porque están viendo que nos estamos integrando y esa barrera de ser salvadoreños y de ser hondureños se está venciendo. Entonces yo creo que nuestro impacto es más que todo en credibilidad y en esfuerzo, la gente cree en lo que estamos haciendo y ven que lo que hacemos es binacionalmente. (Francisco Casares, coordinador consorcio ACUGOLFO-CRS)

Por otra parte, la participación de los distintos actores al interior del grupo gestor, mancomunidades, organismos locales de base e instituciones facilitadoras, les está demostrando que la cooperación deberá ser horizontal y respetando los intereses y roles de cada actor social. Instituciones como CRS, Fundación Vida y Caritas se auto adjudican el rol de facilitadoras del proceso y junto a las mancomunidades, de conciliadoras de los diversos intereses de los grupos sociales que integran el Grupo Gestor Binacional, quienes asumen el proceso desde sus demandas particulares. (Casares: 2007). Un ejemplo ha sido la elaboración del plan de manejo de la cuenca, en la cual el Grupo Gestor ha participado en la dirección del proceso y la coordinación entre las instituciones facilitadoras a ambos lados de la frontera, Fundación Vida, Caritas y CRS, ha funcionado muy bien.

Ahora bien, el GGBCG tiene un largo camino por recorrer, y en el mismo hacer su propia práctica social. Según Miguel Gómez de Fundación Vida, se ha hablado de tres proyectos importantes a ejecutar en el marco del Plan de Manejo de la Cuenca del Río Goascorán. Uno está relacionado con el aprovechamiento del recurso tierra,

mediante la siembra de cultivos con potencial y resistentes a la sequía, como la siembra de piñón para el biodiesel o la siembra del marañón. Otro es el mejor aprovechamiento del agua con la instalación de sistemas de riego, en el municipio de Alianza, Honduras. Y el tercero, es el pago de servicios ambientales en la zona alta Guajiquireo donde se están haciendo acciones para la protección del recurso natural; esto implica un proceso de concientización a la gente de la zona baja en cuanto a la necesidad de pagar para que la gente de la zona alta haga acciones de protección de la cuenca alta y del nacimiento de la cuenca del río Goascoran. (Gómez: 2007)

Según declaraciones de dirigentes del GGBCG, de cara a consolidar la institucionalidad de la iniciativa y legitimarla con la población, se plantean las siguientes tareas estratégicas a realizar:

- *Asegurar el financiamiento para el funcionamiento interno del Grupo Gestor Binacional y para la ejecución del Plan de Manejo de la Cuenca del Río Goascoran.*
- *Fortalecer la organización local y vincularla a la ejecución del Plan de Manejo de la Cuenca.*
- *Fortalecer las capacidades de las personas miembros del GGBCG para gerenciar de manera autónoma este proceso.*
- *Establecer vínculos con los gobiernos centrales de Honduras y El Salvador.*

MANCOMUNIDAD TRANSFRONTERIZA COPANCH'ORTI'

IV.1- Información y conocimiento

En el reglamento Interno, estaba normado que el vínculo entre la MT y la población lo establecerían a través de la Unidad Técnica Transfronteriza (UTT), que tendría como función proporcionar la información y divulgación del trabajo a la población vía las

mancomunidades (Reglamento Interno: 2004); sin embargo, en el tiempo de existencia de la misma, no se registran actividades en esta dirección, probablemente porque, siempre estuvieron en la etapa de formación y definición de la institucionalidad (estructuras y marcos regulatorios).

A pesar de lo anterior, los resultados de la encuesta que se aplicó a un grupo de personas que residen en los municipios de las regiones fronterizas de Honduras y Guatemala, para conocer el nivel de la información y capacitación a las comunidades y el conocimiento, manejo y opinión sobre el proceso transfronterizo por parte de los actores, fueron aceptables. (Ver anexo N° 3)

En esta caso se encuestaron a 21 personas representantes de instituciones del sector público, privado y no gubernamental de los ocho municipios que conforman las dos mancomunidades que integran la Mancomunidad Transfronteriza: MANCORSARIC Y COPANCH'ORTI'. De lo cual se puede diferir que un poco más de la mitad de los encuestados (68%) han escuchado hablar de la MT, básicamente en relación a cuáles son los municipios que la conforman y de algunas de las reuniones sostenidas entre los alcaldes para tratar el desarrollo del área fronteriza. (Ver anexo N° 3)

No hay duda que en este caso, las dos mancomunidades parte del proceso de la MT, tenían cierto peso en sus territorios de jurisdicción, lo que favoreció para que se conociera un poco el esfuerzo transfronterizo en el cual estaban involucradas, a pesar de no implementar mecanismos adecuados para ello.

IV.2- La participación de los actores locales en la dinámica de la Mancomunidad Transfronteriza

La participación de la sociedad civil en la dinámica del trabajo y actividades de la MT no está explícitamente consignada en sus marcos regulatorios; es decir, aparte de los mecanismos para que la sociedad civil sea parte de las instancias de dirección, no se tienen registrados los relacionados a cómo la población puede ser co-ejecutora de los programas, proyectos o acciones de la MT. De alguna manera se da por hecho que la población participará en la dinámica transfronteriza, a partir de su vinculación a nivel

comunitario y municipal con los gobiernos municipales y/o las mancomunidades de cada lado de la frontera.

IV.3-Buenas prácticas realizadas

En este caso no se pueden observar buenas prácticas en los dos años aproximados que duró la iniciativa, ya que el esfuerzo estuvo centrado en la elaboración de los estatutos, normativa interna, plan de desarrollo estratégico y gestiones para obtener la personería jurídica. Sin embargo, se pueden registrar algunos logros alcanzados en el proceso, desde las valoraciones de sus protagonistas, que dejaron aprendizajes para futuras experiencias similares. Estos se pueden resumir en:

- Los ocho alcaldes pusieron en común su visión sobre la realidad transfronteriza y compartieron ideas para enfrentar y buscar soluciones a problemas vinculantes de ambos lados de la frontera. Se logró fortalecer las relaciones interpersonales e interinstitucionales a partir de las diferentes actividades que realizaron en conjunto.
- Se sentaron las bases normativas con el acuerdo de los estatutos y reglamento interno, armonizando con ello, el enfoque sobre el cual construir y definir los órganos que conforman la estructura transfronteriza y su funcionamiento.
- Se tuvo experiencia en incidencia política, mediante la presentación de la experiencia a otros actores e instituciones nacionales y a diferentes partidos políticos.

V. CONCLUSIONES GENERALES Y AGENDA SOBRE INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL TRANSFRONTERIZO

V.1 Conclusiones generales sobre el estudio

El conjunto de conclusiones que a continuación se presentan, extraídas a partir del análisis de los dos casos en estudio: Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del Goascorán y Mancomunidad CopánCh'orti'; se han trabajado a la luz del marco analítico expuesto en el capítulo I.

Las conclusiones se abordan en los aspectos de: a) institucionalidad construida por cada caso, d) sobre los vínculos con la escala nacional y centroamericana y c) legitimidad e institucionalización de las iniciativas.

En torno a la institucionalidad alcanzada, se apuntan conclusiones más específicas sobre:

- ⇒ el carácter permanente de las estructuras transfronterizas,
- ⇒ la regulación para la participación igualitaria por país
- ⇒ la participación por sector público y privado
- ⇒ la capacidad gerencial de las estructuras
- ⇒ la legalidad establecida

Sobre la institucionalidad

Es evidente en ambos casos el interés y acción por definir y construir la institucionalidad básica y necesaria para que ambas iniciativas operen y se desarrollen. La construcción de los órganos directivos y ejecutivos que integran la estructura transfronteriza, así como las normas, reglas y procedimientos que rigen a dicha estructura; han sido aspectos que en ambos casos tomaron el tiempo y los esfuerzos iniciales.

Es las dos iniciativas estudiadas no se tenía registro de cooperación transfronteriza previa a ambos lados de la frontera. Por tanto, **las estructuras transfronterizas construidas constituyeron el primer paso de la cooperación** y no fueron respuesta a la necesidad de ampliar y profundizar una cooperación transfronteriza que ya se venía dando.

En ambas iniciativas se puede afirmar que las estructuras transfronterizas tienen carácter **permanente**, lo que se deduce de los fines u objetivos propuestos. El espacio de la Mancomunidad Transfronteriza, según la normativa revisada, tiene como propósito el desarrollo integral de la región Copanch'orti'. En cambio, el Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del Goascorán se propone la protección y manejo de la cuenca internacional. Tanto el desarrollo integral, como el manejo de cuencas, son temas estratégicos y de tratamiento a largo plazo, que requieren de estructuras fuertes y consolidadas con mecanismos y procedimientos claros que rijan la gestión compartida.

A nivel de los marcos regulatorios legales, solo la Mancomunidad Transfronteriza es clara en estatuir el carácter indefinido de la estructura. En todo caso, la característica de permanente o coyuntural de la estructura transfronteriza, debería quedar definida institucionalmente en la normativa.

El criterio de la **representatividad por cada país** en los organismos que integran la estructura transfronteriza, en el caso del GGBCG se norma igual para ambos lados de la frontera; no es el caso de la MT, donde el criterio estuvo centrado en la representatividad de los municipios integrantes de las mancomunidades, lo que en este caso, casualmente aseguro una cantidad igual dado que se trataba de 4 municipios por cada país. Sin embargo, cabe preguntarse ¿que pasaría en caso de retiro o inclusión de un municipio de una mancomunidad?

La representación en igualdad de condiciones para la toma de decisiones es vital para el buen funcionamiento y sostenibilidad de las estructuras transfronterizas. Asumir la representación igual por país, o establecer los mecanismos y procedimientos que

aseguren igualdad de condiciones para decidir, es considerar que las iniciativas transfronterizas trabajan con territorios y sistemas institucionales diferentes. Este elemento establece, precisamente, la diferencia entre un proceso asociativo en regiones transfronterizas y cualquier proceso asociativo en un territorio nacional. Este enfoque se registra con mayor claridad en el Grupo Gestor Binacional que en la Mancomunidad Transfronteriza que si bien, en el proceso retomó el carácter transfronterizo, no fue así, en el diseño inicial de la mancomunidad.

En ambos casos la entidad transfronteriza, de acuerdo a los miembros que la integran, es **público-privada**; es decir, que sus órganos de dirección están integrados por representantes de los gobiernos municipales, gobiernos nacionales y sociedad civil local. Entre ambas iniciativas, el GGBCG presenta una mejor condición en cuanto a presencia de sociedad civil local por la naturaleza de sus integrantes, lo que ofrece mayor independencia de la gestión y dinámica electoral de los gobiernos municipales. En la MT está bastante claro que el peso de las decisiones recae en los gobiernos municipales, cuando sus representantes son mayoría en organismos estratégicos y determinados cargos únicamente pueden ser ocupados por alcaldes o alcaldesas.

Lo anterior podría tener su explicación en tanto la Mancomunidad Transfronteriza trabajó desde un enfoque de mancomunidad de gobiernos municipales y el GGBCG desde un enfoque de organismos de cuencas con representación más variada de la sociedad.

Una debilidad presentada por ambas iniciativas es la falta de mecanismos para asegurar la representación equitativa de sociedad civil en los órganos de dirección respecto del sector gubernamental; a pesar que ambas iniciativas transfronterizas reconocen como necesaria la participación de la sociedad civil. No se consignan porcentajes u otro tipo de mecanismos que determinen que en la composición de los órganos directivos se asegure un equilibrio entre la representación del sector público y del sector privado.

Además, tampoco se encuentran procedimientos y mecanismos de participación para la población de mujeres, jóvenes e indígenas (Ch'orti' y Lencas) en ninguna de las iniciativas.

Una de las condiciones para la sostenibilidad es la **capacidad gerencial** para liderar el proceso transfronterizo. En ambos casos es común la fragilidad en relación a la capacidad financiera, ya que están en dependencia de la cooperación externa. Si bien, ambas iniciativas tienen establecidas en sus respectivos reglamentos las fuentes de financiamiento propias (con mayor precisión en la Mancomunidad Transfronteriza la que determina cuotas por cada socio), estos mecanismos no fueron y no han sido aplicados.

La situación es diferenciada en lo que a capacidad técnico-administrativa se refiere. Ambas iniciativas definieron modalidades distintas al respecto, que de aplicarse correctamente y estableciendo los mecanismos adecuados, pudiesen ser valederas. Mientras la MT se planteó la creación de una unidad técnica transfronteriza, este paso nunca fue dado manteniendo la dependencia de las instituciones facilitadoras. En el caso del GGBCG si bien está establecido que sean las unidades técnicas intermunicipales de las mancomunidades y las instituciones facilitadoras del proceso las encargadas de la administración de fondos y ejecución de proyectos, en el reglamento interno no están claramente especificados los mecanismos para que la delegación de esta función no reste poder a los órganos redirección de la iniciativa, aspecto que deberá ser revisado a futuro.

Las instituciones facilitadoras, en ambos casos, mantuvieron buenos niveles de coordinación y armonía en los enfoques de trabajo; sin embargo, en la relación de éstas con los actores locales se presentan diferencias entre ambas iniciativas. En el caso del Goascorán, se percibe con mayor claridad la voluntad de las instituciones de transferir capacidades a los actores locales, mediante el ejercicio de una gestión conjunta y transparente, y la realización de actividades de formación a los dirigentes del Grupo Gestor Binacional. En la MT esto no se logró detectar; por el contrario, se

presentaron contradicciones en los enfoques y funcionamientos paralelos entre las instituciones facilitadoras y los alcaldes y gerentes de las mancomunidades.

No cabe duda que el mayor reto que las instituciones enfrentan en el desarrollo de iniciativas transfronterizas, es asegurar la **promoción de capacidades en los actores locales** para que puedan gerenciar el desarrollo transfronterizo de manera autónoma, este rol de las instituciones no puede ser relegado ante la oportunidad de gestión y ejecución de proyectos que las iniciativas pueden presentarles.

Un elemento común en ambas iniciativas es no contar con un **marco legal** que respalde la cooperación transfronteriza entre los dos países. Por una parte, no existe un acuerdo marco, llámese tratado, convenio, protocolos o acuerdo, suscrito por los gobiernos de El Salvador y Honduras que favorezca la cooperación transfronteriza entre entidades públicas y privadas en ambos lados de la frontera, para el impulso de actividades transfronterizas en variados temas, a nivel comunitario, municipal, regional, departamental. Y por otro lado, la legislación municipal y nacional de El Salvador y Honduras que norma a las instancias públicas de ambos países, presentan diferencias importantes en relación a los niveles de autonomía municipal, posibilidades de asociación transfronteriza y competencias asignadas.

Sobre los vínculos con la escala nacional y centroamericana

En primer lugar es de señalar que las **dinámicas locales** en las regiones transfronterizas presentan una dimensión distinta de las establecidas por las relaciones bilaterales entre los países, promovida y sostenidas desde los Gobiernos Centrales. Mientras en los territorios fronterizos la cooperación transfronteriza a partir de necesidades e intereses compartidos entre los actores locales va dando paso a procesos de desarrollo local; los Gobiernos Centrales enmarcan sus relaciones bilaterales en un proceso de integración regional vinculado fundamentalmente a las necesidades e intereses de grandes capitales y grupos políticos de poder centroamericano y extra regional.

En este sentido, las **agendas locales transfronterizas** y la **agenda nacional y centroamericana** se distancian cada vez más unas de las otras. Los temas tratados por las agendas de los Gobiernos en materia de integración están volcadas a temáticas globales relacionadas con la soberanía nacional y los tratados de libre comercio, que responden a un modelo de desarrollo en el cual la dimensión económica esta por encima de las dimensiones cultural, ambiental y social. En cambio las agendas transfronterizas buscan recoger de manera integral las temáticas del desarrollo transfronterizo, a partir de las particularidades de los territorios fronterizos.

La vinculación de la escala local y nacional esta limitada por la falta de **descentralización del estado** en ambos países. Los gobiernos municipales están limitados en sus competencias y recursos; y no existen organismos y políticas nacionales que aborden directamente la problemática de las regiones transfronterizas. Los gobiernos nacionales tienen presencia en las regiones solo a través de las oficinas que ejecutan los programas dirigidos para todo el territorio nacional.

Las relaciones que se han establecido entre las iniciativas transfronterizas e instancias nacionales, han sido puntuales, aún no se configuran como lazos permanentes. En el caso de las dos iniciativas transfronterizas aquí estudiadas, en sus estatutos y reglamentos contemplan funciones y atribuciones a determinados órganos directivos para establecer la vinculación con las instancias nacionales y regionales.

Viendo las dinámicas de las dos iniciativas estudiadas, para el caso, en el GGBCG, el flujo de relaciones con instituciones nacionales está íntimamente relacionado a la dinámica que ha generado el Programa Binacional, la cual, a través de los núcleos de desarrollo local, promueven la articulación con distintos actores e instancias. Condición que no se le presentó a la Mancomunidad Transfronteriza.

Acerca de la vinculación con la **escala regional centroamericana**, no se realizaron intentos desde estas dos experiencias transfronterizas por establecer vínculos con instituciones del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Si bien instituciones del SICA como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la

Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), mantienen vínculos con los territorios fronterizos, como entes facilitadores de vínculos, gestores de cooperación, ejecutores de programas, este no ha sido el caso para ninguna de las iniciativas de este estudio.

Sobre la legitimación e institucionalización

Alcanzar niveles significativos de legitimidad para cualquier organización, significa que la población reconoce su función, su trabajo y su autoridad y aplica concientemente sus orientaciones o normas; es decir, cuando se da un apropiamiento por parte de la población. Esto solo es posible cuando hay información, conocimiento, participación y beneficios para la población.

Como se ha explicado en el capítulo sobre la institucionalización, la actividad fundamental en ambas iniciativas estuvo centrada en establecer las condiciones internas para su conformación; es decir, fue un trabajo más hacia dentro de la organización. Es por ello que no se registran en ningún caso actividades relacionadas para asegurar información y conocimiento por parte de la población, o la implementación de vínculos y mecanismos para la participación de la misma, así como, resultados que tengan un impacto positivo en la población.

En la normativa de las iniciativas, no se tienen claros y normados los mecanismos para la rendición de cuentas y para la transparencia; por tanto, el proceso de **información hacia la población y contraloría** de parte de esta, esta limitado. Por ahora, lo relacionada a informar a la población, en la normativa de ambas iniciativas, solamente esta registrado a nivel de función o atribución en ciertos órganos de la estructura, que en ambos casos no son los principales órganos de dirección.

El sondeo realizado en este estudio, arrojó que al menos la mitad de las personas consultadas habían escuchado, en términos muy generales, acerca de la iniciativa respectiva; aún sin haber realizado actividades específicas de difusión e información. Esta situación se puede explicar por el hecho de que en los territorios

transfronterizos, escenarios de las dos iniciativas, se cuenta con tejidos sociales e institucionales que en su mayoría, participan de organismos o redes sociales. Sin embargo, desconocían detalles acerca de los órganos directivos y sus dirigentes, los objetivos, las acciones, los planes y las gestiones e inversiones realizadas por las iniciativas.

La **participación** de la población organizada en la dinámica generada por las iniciativas transfronterizas; quedó sin resolverse en la MT, y que están pendientes en el GGBCG; aún está pendiente establecer los espacios y mecanismos adecuados.

Por otra parte, respecto a los **logros alcanzados** -ya que no es posible hablar de buenas prácticas- al establecer la relación entre tiempo-recursos-resultados y las expectativas creadas por las personas involucradas, se podría afirmar que en el caso del GGBCG se dio mayor eficiencia y eficacia en el trabajo que en la Mancomunidad Transfronteriza. En los seis meses de existencia, actores participantes del Grupo Gestor manifiestan identidad y pertenencia con la iniciativa, satisfacción de las expectativas planteadas y reconocimiento de resultados alcanzados en tan corto tiempo. En el caso de la MT, en los dos años que duró el proceso, la relación entre las expectativas de los actores con los resultados obtenidos, no fue satisfactoria. La apuesta estratégica por lograr la personería jurídica para la mancomunidad, sin resultado positivo, generó desmotivación y frustración a los actores.

A partir de la experiencia del GGBCG, se puede afirmar que una iniciativa transfronteriza necesita, al menos tres condiciones básicas para lograr resultados positivos que generen motivación e interés en sus protagonistas: una primera condición es tener respaldo financiero, técnico y político, que facilite el arranque y despliegue de la iniciativa; una segunda condición es contar con interés, entusiasmo y organización de los actores locales para aprovechar las ventajas internas y externas que se presenten a favor del desarrollo de la iniciativa, y la tercera condición es establecer, como método de trabajo, la concertación entre todos los actores involucrados (internos y externos al territorio transfronterizo, del sector público y

privado) que concilie los diversos intereses, y que transfiera capacidades a los actores locales para que sean los protagonistas de su propio desarrollo.

Visualizar la iniciativa como un proceso de aproximaciones sucesivas más que la construcción de una estructura es importante pues dará mayor promoción a las acciones que generen impacto en la población. El logro de resultados, aunque pequeños, es un elemento clave en la motivación de los actores involucrados y por consecuencia en la sostenibilidad de estas iniciativas. Estos aspectos son importantes a considerar en los casos estudiados, sobre todo porque son iniciativas que se han gestado sin contar con procesos previos de cooperación transfronteriza.

Como una última conclusión en relación a la institucionalización de las iniciativas, es de apuntar que en ambos casos se adolece de mecanismos para la revisión y reflexión permanente de los respectivos procesos en función del aprendizaje y de ir haciendo ajustes en el camino. De hecho no se registraron actividades en esta dirección. El GGBCG, aún en marcha, podría retomar esos aspectos, ya que de seguir en la dinámica generada en los pocos meses de existencia, la tendencia podría ser a lograr resultados su institucionalización.

2.- Agenda sobre institucionalidad para el desarrollo local transfronterizo

A partir de los dos casos estudiados y de las conclusiones que de los mismos se extraen, aparecen algunos temas claves para incluir en una posible agenda sobre institucionalidad para el desarrollo local en regiones transfronterizas.

El abordaje de cada uno requiere reflexión y profundización a la luz de las prácticas obtenidas en los territorios fronterizos. Para efectos de este trabajo, únicamente se enuncian los temas que del estudio resultaron con mayor relevancia y sobre los cuales se expresan algunas de las interrogantes a responder sobre cada uno. A continuación seis temas que podrían formar parte de una agenda sobre la institucionalidad necesaria para el desarrollo local transfronterizo:

TEMA 1:

Necesidad y naturaleza de las iniciativas transfronterizas.

¿Cuál dinámica a privilegiar para la creación de iniciativas transfronterizas?: ¿Construcción de estructura formal o despliegue de un proceso?, Cuales características, en cuanto a integración, debería tener la iniciativa transfronteriza para actuar?: ¿son públicas, privadas?, ¿para actividades específicas o actividades estratégicas?, ¿son instancias de dirección, de intermediación o de ejecución?, ¿Cuál es la relación respecto de las estructuras públicas político-administrativas a ambos lados de la frontera?, ¿Qué mecanismos a utilizar? ¿En términos de competencias, cuales corresponden a la iniciativa transfronteriza?

TEMA 2:

Gestión democrática transfronteriza.

Se refiere a la elección y representación para los órganos de dirección de la estructura transfronteriza, a los procesos y métodos de concertación-negociación para la cooperación transfronteriza, a la participación de la ciudadanía en la gestión transfronteriza. Representación democrática en los organismos de base a nivel comunitario y municipal, su relación con los organismos transfronterizos de tercer grado.

TEMA 3:

Legalidad para el desarrollo local transfronterizo.

¿Es necesaria la formalización de las iniciativas transfronterizas?, ¿Cuáles son las modalidades mas adecuadas de formalización para el logro de los objetivos transfronterizos?, ¿Cuáles son los instrumentos legales idóneos?: ¿acuerdos, convenios, protocolos, tratados?, ¿Qué pasa con la personería jurídica?, ¿Qué alternativas se presentan para legalizar una iniciativa transfronteriza?

TEMA 4:

Construcción de capital social transfronterizo.

¿Cuál es el reto que enfrentan las organizaciones que asumen la responsabilidad de facilitar iniciativas transfronterizas? ¿Qué requisitos primordiales tienen que llenar las organizaciones facilitadoras? ¿Qué respecto de los enfoques y metodologías de trabajo?, ¿... y los procesos de formación y aprendizaje?, ¿... y la sistematización de experiencia? ¿Cuáles son los mecanismos idóneos para revisar los procesos y realizar cambios a la institucionalidad transfronteriza? ¿Qué capacidades a generar en los actores para garantizar que una iniciativa transfronteriza logre sus objetivos? ¿Qué características deberá tener el liderazgo en la construcción de las iniciativas transfronterizas?

TEMA 5:

Vinculación de la escala local con la escala nacional.

¿Relación con la descentralización del estado? ¿Qué actores son los indicados para que integren una iniciativa de desarrollo transfronterizo? (los que corresponden a la articulación vertical), ¿Métodos y mecanismos adecuados para identificar a los actores?, ¿Se integran estos actores en forma estable?, ¿Cuáles son los factores que facilitan la articulación entre la escala local, departamental, nacional y regional?

TEMA 6:

Integración centroamericana desde los territorios transfronterizos.

Enfoques y desafíos de la integración regional desde los territorios fronterizos. ¿Qué tipo de vinculación se deberá establecer de las iniciativas transfronterizas con el Sistema de Integración Centroamericana, SICA? ¿Cuál es el papel del SICA para el fortalecimiento de las iniciativas locales en regiones fronterizas? ¿Es factible la creación de redes transfronterizas para la construcción de una agenda común de integración regional?

