

Desarrollo local transfronterizo: territorios, fronteras e integración centroamericana

Silvina Gernaert Willmar

Segunda Parte

3. Desarrollo Local Transfronterizo

3.1 Origen de la Temática Transfronteriza

El concepto “transfronterizo” comienza a esbozarse con el surgimiento de la visión ambiental hacia mediados de la década del setenta, cuando tiene lugar la primera Conferencia Internacional auspiciada por Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano. En esos tiempos, se empieza a tomar consciencia de que los problemas ambientales se extienden “más allá de las fronteras”, ya que los ecosistemas, su utilización y los efectos de la contaminación no están circunscritos a un territorio y sobrepasan las divisiones político-administrativas de los Estados soberanos (Gernaert, 1996). Se empieza a hablar de una “ecología transfronteriza”, de una “ecología sin fronteras” en tanto era necesario pensar el desarrollo sustentable desde una visión integradora, compleja, multidimensional (económica, social, ambiental y política) con efectos extendidos más allá de las fronteras, ya que los problemas ambientales (contaminación de aire, suelo y agua) y los ecosistemas no se ajustan a las fronteras político-administrativas de los Estados-Nación. De esta manera se va caracterizando el término transfronterizo, como vínculo local que traspasa las fronteras nacionales. Las agendas de aquel entonces sobre desarrollo sustentable local comenzaron a incorporar una nueva visión: “pensar globalmente, actuar localmente”, que expresa una concepción global de interdependencia y responsabilidad compartida entre los países y, por lo tanto, abre el campo a pensar los problemas ambientales desde una dimensión transfronteriza, a la vez

que incita a actuar desde lo local. Esta perspectiva actualmente ha logrado incorporar la contra-visión “pensar localmente, actuar globalmente”.

En el marco de las relaciones internacionales, la vinculación entre los Estados (y por tanto de sus fronteras) se puede dar a partir de la cooperación o del conflicto. La historia de América Latina ha estado caracterizada por constantes conflictos y guerras originados en problemas limítrofes y disputas sobre la utilización de los recursos. Como menciona Guedez (s/a) “... en la mayoría de los antiguos dominios españoles se repitieron circunstancias que impidieron que las nuevas naciones definieran, sin traumas, sus límites. Una errada política de fijación de hitos -vale decir demarcación basada en accidentes geográficos- y el descuido de la gran metrópolis de sus territorios de ultramar, generó toda suerte de problemas y dificultades”. Es el legado que hasta hace años recientes han arrastrado Chile y Argentina, Ecuador y Colombia, Guatemala y Belice, El Salvador y Honduras, Nicaragua y Costa Rica, Perú y Ecuador, Colombia y Venezuela, Bolivia y Chile, entre otros como menciona Guedez (s/a).



Durante los años setenta en Latinoamérica, comenzaron a desarrollarse programas, bajo el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y organismos regionales como la OEA, para promover el desarrollo de cuencas compartidas (transfronterizas) bajo la visión geopolítica de control de los recursos naturales centrada en la seguridad nacional. En la década del noventa, cuando la problemática ambiental es nuevamente discutida a nivel internacional, comienza a gestarse una visión que parte de la cooperación, bajo el marco de la interdependencia compleja, que intentaría superar la visión de conflicto geopolítico prevaleciente en las décadas anteriores. Como resultado de la cooperación transfronteriza en temas ambientales, que permite aportar a una gestión compartida de los problemas que trascienden las fronteras, surgen los llamados regímenes internacionales. Estos contemplan la forma en que se relacionan los actores atendiendo al ejercicio del poder y los valores alrededor de los cuales ocurre este relacionamiento, los métodos para resolver los problemas que se presentan y la manera de dirimir los conflictos entre los actores (Dallanegra Pedraza, 2001). Un ejemplo de estos nuevos regímenes para regular los problemas ambientales transfronterizos, es el conjunto de instrumentos y mecanismos a nivel internacional que se han ido negociando sobre el Cambio Climático Global, y están integrados por la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Global, el Protocolo de Kyoto, que fija mecanismos para los países desarrollados y en desarrollo a fin de reducir las emisiones de gases que contribuyen al calentamiento global, y su articulación a través de la Conferencia de las Partes firmantes. Fernández (1997) reafirma estos conceptos: *“Desde la creación del Estado-Nación, en las relaciones internacionales se ha impuesto el principio de soberanía y autonomía de los Estados, que deciden cómo se utilizan y conservan los recursos naturales que se hallan dentro de sus fronteras. La crisis*

ambiental y el nuevo modelo de pensamiento ligado a la noción de ecosistema global han hecho que gobernantes y sociedades tomen conciencia de los límites de los recursos naturales, y que consideren necesario un nuevo modelo de gestión y conservación para lograr un uso y reparto de estos bienes más equitativo”.

3.2- Desarrollo Local Transfronterizo:

El desarrollo local se define como un proceso multidimensional e integrador de concertación de variados actores sociales que interactúan en un determinado territorio en pos de un proyecto de desarrollo equitativo común que mejore la calidad de vida de las comunidades locales, contribuya al desarrollo del país y mejore la inserción en el contexto global. Es un proceso complejo y diverso ligado a la constitución de cada identidad colectiva (Enríquez, 1997: 57). Debe estar pensado a mediano y largo plazo, con una visión de futuro, continuidad y sostenibilidad.

Es multidimensional en cuanto proceso económico, social, cultural, ambiental y político-institucional, a la vez que integrador, pues no puede solo ser un desarrollo sectorizado que olvide la globalidad e interrelación de sus dimensiones (Enríquez, 1997: 51). En este sentido, el crecimiento económico es una herramienta potenciadora para el cambio social y cultural que se busca a través del desarrollo local.

Asimismo, implica la concertación de variados actores de carácter local, regional, nacional e internacional: Gobierno local, Gobierno Nacional, Sociedad Civil (ONGs) y Empresas (entendidas como micro, pequeña, mediana y gran empresa). Por ello, el desarrollo tiene que estar cimentado en la experiencia de base y en la participación activa, y su pleno involucramiento, de todo sector de la población en el diseño, instrumentación y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos económicos, sociales y ambientales (Enríquez, 1997: 57-58).

...el desarrollo tiene que estar cimentado en la experiencia de base y en la participación activa, y su pleno involucramiento, de todo sector de la población en el diseño, instrumentación y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos económicos, sociales y ambientales...

Debe ser equitativo en cuanto a la distribución de riquezas generadas y en cuanto al enfoque de género y la promoción de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos (mujeres, niñez, adolescencia, tercera edad).

Es particular a un territorio en tanto se reconozca su propia realidad como única y diversa, sus potencialidades e identidad territorial. En este sentido, la ventaja está en la innovación y diferenciación de las particularidades y potencialidades de cada territorio. Uno de los resultados que se espera del desarrollo multidimensional es el desarrollo territorial, entendido como revalorización de los espacios regionales/locales y como amarre que debe tener el desarrollo en los territorios, para aprovechar sus propias condiciones naturales, sociales, organizacionales, culturales, etc. (Blandón de Grajeda, 1997: 16-17).

Cuando nos referimos a lo local, no necesariamente lo veremos correlacionado con escalas específicas, pues se abre un abanico a diversos escenarios locales que se pueden configurar. Como expresan Gallichio y Camejo (2005: 44), en la experiencia latinoamericana se presentan diversas configuraciones de lo local: lo local como municipal; lo local como lo micro regional; lo local en contextos metropolitanos; lo local como lo transfronterizo, y lo local en tanto cuenca hidrográfica.

Basándonos en la riqueza de perspectivas que la configuración local puede presentar, es que reconocemos que este término debe ser entendido siempre en relación con otras escalas (Bebbington et al., 2005:5).

En síntesis, podríamos decir que el desarrollo local busca ser un proceso socialmente solidario, ambientalmente responsable, culturalmente enriquecedor y económicamente viable. Es una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. En este sentido, Gallichio (2001) nos aporta algunos conceptos básicos que resumen el enfoque necesario a la hora de comprender el desarrollo local:

a) Especificar qué se entiende por desarrollo local y cuál es su vinculación con lo global.

- b) Individualizar el territorio como objeto de análisis y trabajo, y las cuatro dimensiones que lo integran: económica, socio-cultural, ambiental y política.
- c) Tener en cuenta las condiciones necesarias para el desarrollo local: identidad cultural como palanca de desarrollo, un sistema de actores con capacidad de iniciativa y la existencia de un proyecto como visión estratégica del territorio.
- d) Considerar las tres variables básicas al abordar un territorio: su modo de desarrollo, su sistema de actores y la identidad cultural.

Teniendo como base el concepto de desarrollo local y la impronta transfronteriza, ¿cómo definimos el desarrollo local transfronterizo? En una primera aproximación, podríamos decir que es el desarrollo que a manera de vínculo o puente une a los territorios y actores locales a ambos lados de la frontera política bajo una visión común de intereses y articulada en una gestión compartida del territorio. El desarrollo local transfronterizo puede ser visto como una estrategia que parte desde los actores locales (“desde abajo”) para encarar la problemática de marginación, aislamiento y pobreza que caracteriza a las regiones de frontera, y que se articule con una estrategia de políticas y programas implementados desde los gobiernos nacionales (“desde arriba”).

Una definición más completa de Desarrollo Local Transfronterizo estaría expresada bajo los siguientes aspectos:

Un proceso multidimensional e integrador de concertación de variados actores sociales asociados en una región fronteriza pertenecientes a la jurisdicción de diferentes Estados-Naciones, que poseen una visión común del territorio, y comparten necesidades, problemas e intereses a través de un entramado de relaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales, con voluntad política de ser resueltos de modo conjunto a través de una gestión compartida y una institucionalidad legitimada como transfronteriza, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades locales, contribuir al desarrollo del país y mejorar la inserción en el contexto global.



En este sentido, el desarrollo local transfronterizo es un proceso político multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural, y territorial), e integrador de variados actores sociales, como son los gobiernos municipales, sociedad civil, empresas y gobierno central, que tiene lugar en una región de frontera entre dos o más Estados-Naciones, y por lo tanto implica marcos jurídicos diferentes y e identidades socio-culturales variadas.

El desencadenamiento de un proceso de desarrollo local con carácter transfronterizo requiere ciertas características.

En primer lugar, será necesario que los actores locales identifiquen sus vínculos: sean territoriales, ambientales, sociales, políticos, económicos y/o culturales y que también reconozcan que comparten un conjunto de necesidades, problemas e intereses que merecen ser resueltos de modo conjunto por ambas regiones. Solo entonces se puede afirmar que los actores locales poseen una visión de desarrollo local transfronterizo que se potenciará y tendrá mayores ventajas si es llevado a cabo en conjunto por las regiones de ambas partes de la frontera, dado que un desarrollo local compartido genera un valor agregado con relación a ser llevado a cabo de manera individual o separada.

Encontrar esta visión compartida implica la superación de conflictos y obstáculos por parte de los actores locales y una voluntad política que se exprese en esfuerzos de cooperación transfronteriza², capaz de superar los obstáculos o conflictos, que pueden darse entre regiones de dos Estados-Nación. Se trata de activar una nueva lógica territorial donde se dé, según definen Pérez Bravo et al., (1998:19) la interacción, diálogo y acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento.

Estos procesos de diálogo e interacción pueden derivar en acuerdos que generen espacios de concertación local de carácter transfronterizo para la gestión compartida, que se manifiesten como puentes entre las regiones fronterizas.

Estos espacios permitirán a los actores locales de ambas regiones de frontera encarar una gestión transfronteriza, que implique la intervención conjunta en planes, programas, legislación e incidencia a nivel nacional con cada uno de los países involucrados. La coordinación también les permitirá a los actores locales generar incidencia a nivel nacional para que tanto los acuerdos, como los espacios de gestión compartida tengan validez para establecer regímenes internacionales y no atenten contra la soberanía nacional de ninguno de los países involucrados.

Sin embargo, como menciona Boisier (2002:10), la creación de institucionalidad se convierte en un requisito indispensable. La coordinación y planificación conjunta en pos de una gestión compartida no son suficientes. Por ello, expresa el autor, la existencia de una región debe tener una inocultable dimensión política de construcción de institucionalidad y de coordinación de instituciones políticas. En este sentido, afirma que la nueva región transfronteriza tendrá mayor poder político y puede mejorar la posición del espacio ampliado para alcanzar un más elevado y rápido crecimiento con una cierta dosis de endogeneidad que ayude al proceso de su crecimiento (Boisier, 2002: 10).

En resumen, como manifiesta Boisier (2002:13), la conformación de una región asociativa fronteriza no puede limitarse a una definición geográfica ni tampoco a la creación de un aparato institucional, cuestiones importantes, sino que debe considerar ante todo, la preparación de un proyecto político como región, destinado a generar consenso

social, cooperación entre fuerzas políticas, poder político (cuyas fuentes son varias) y sobre todo, construir un futuro común en un nuevo juego de suma abierta. Naturalmente que ello supone una elevada dosis de *descentralización territorial, política, administrativa y fiscal* que por necesidad implica una *cesión de soberanía* por parte de los Estados nacionales respectivos. Supone, en muchos casos, deponer actitudes nacionales xenófobas o de desconfianzas arraigadas en el pasado (Boisier, 2002: 13).

En esta perspectiva, no cualquier forma de relación transfronteriza es expresión de un proceso de desarrollo local transfronterizo. Para que éste se dé, hace falta un conjunto de condiciones que se han señalado y para analizarlo o evaluarlo se necesitan indicadores adecuados; algunos ejemplos pueden ser:

- Debate de las organizaciones locales y de autoridades públicas a ambos lados mostrando el interés de acercamiento y diálogo para alcanzar un consenso.
- Existencia de una *cooperación transfronteriza*, que puede estar plasmada en acuerdos regionales.
- El surgimiento de valores, normas y procedimientos negociados de manera colectiva, que de acuerdo con la teoría institucional, da cuerpo a un régimen institucional, a nuevas rutinas y a la participación de nuevos actores (Krasner 1982 en Lara Valencia, 2004:83). Se entiende un marco institucional (instituciones, comisiones, o mesas de alcance conjunto) representado en un *Espacio Público de Concertación Local Transfronteriza* que da forma a una *Gestión Transfronteriza*, que permita la

intervención y abordaje de legislación, proyectos e incidencia de manera conjunta.

¿Transfronterizo versus Binacional?

Ambos términos son ampliamente utilizados para caracterizar el desarrollo, la integración y la cooperación en zonas fronterizas. La pregunta es ¿Cuál es la impronta que el concepto transfronterizo agrega al de Desarrollo Local que lo diferencia de lo binacional?

El desarrollo local transfronterizo es un proceso que parte de la voluntad política de los actores locales como dinamizadores de su propio desarrollo. Son ellos los que formulan la agenda de su desarrollo y se convierten en el “centro” y no la “periferia” del desarrollo local. El desarrollo en este caso viene “desde abajo”, con la concertación de todas las fuerzas políticas y sociales y permite elevar la incidencia en los niveles nacionales de planificación y toma de decisiones. Mientras que el desarrollo binacional se da entre dos Estados Nacionales pero no necesariamente incluye o considera a los actores de las regiones de frontera.

Además, el término transfronterizo agrega la idea de “puente sobre las fronteras”, en tanto hay una búsqueda de parte de los actores locales de trascender los límites jurídico-políticos, espaciales y de sentidos que las fronteras imponen y encontrar un espacio de gestión compartida, mientras que el término binacional, se refiere específicamente a dinámicas generadas por los Estados-Nación, quienes son reacios a considerar procesos que menoscaben el control soberano sobre el territorio y sus recursos.

DESARROLLO LOCAL TRANSFRONTERIZO	DESARROLLO BINACIONAL
Proceso desde los actores locales	Proceso desde los Estados Nacionales
Trascender los límites jurídicos, políticos, espaciales y de sentidos hacia una gestión compartida	Dinámicas generadas en función de los límites soberano-territoriales de los Estados-Nación

En resumen, el concepto transfronterizo aporta al desarrollo local una nueva mirada sobre las fronteras, que ya no son vistas solo como una línea jurídica que demarca soberanía como lo hace la mirada desde los Estados-Nación, sino también como un espacio de intercambio, de relaciones constantes que permite valorizar los sentidos e interpretaciones que las comunidades locales le otorgan al límite.

3.3 Algunos componentes del Desarrollo Local Transfronterizo

A la hora de intervenir en un proceso de DLT, existen algunos componentes que deberán ser tomados en consideración y analizados en virtud del carácter que la existencia de una frontera en sus tres dimensiones (línea jurídica, espacio de intercambio y sentido) puede imprimirle a los mismos. Estos componentes se desprenden del concepto de desarrollo local transfronterizo: las relaciones, la gestión y el asociativismo desde una óptica transfronteriza.

3.3.1 Relaciones Transfronterizas en territorios limítrofes

Hablar de relaciones transfronterizas es reconocer que las fronteras existen. Aceptando ésto, identificamos que hay relaciones que las cruzan. Como afirma Grimson (2003:26), hay frontera porque hay Estado, y hay Estado porque hay frontera. Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo de la historia, que si bien las fronteras marcan la separación entre un Estado y otro, no impiden el establecimiento de relaciones entre los grupos humanos asentados de un lado y del otro y generar acuerdos que atraviesen la separación. Se trata entonces de relaciones transfronterizas, porque atraviesan el límite material de la frontera política y no porque las fronteras no sean significativas (Grimson 2003:26) o hayan desaparecido.

...el concepto transfronterizo aporta al desarrollo local una nueva mirada sobre las fronteras, que ya no son vistas solo como una línea jurídica que demarca soberanía como lo hace la mirada desde los Estados-Nación, sino también como un espacio de intercambio, de relaciones constantes que permite valorizar los sentidos e interpretaciones que las comunidades locales le otorgan al límite.

En este sentido, hablar de relaciones transfronterizas nos lleva a pensar en un sistema de intercambio y relaciones como un puente que pasa sobre los límites políticos o simbólicos, sin olvidar que éstos existen. El dilema está en encontrar los mecanismos que permitan trascender estos límites y alcanzar relaciones que los trasciendan.

La experiencia de la Junta de Extremadura, España, desarrollada con las regiones fronterizas portuguesas de Alentejo y Centro, reafirma la posibilidad de generar cooperación transfronteriza sin olvidar la existencia de las fronteras, ya que éstas al existir, se constituyen en el “laboratorio social”, el espacio físico de la actividad que se

desarrolla. “La frontera es la ‘zona caliente’, la zona de fricción de dos realidades nacionales, constituyendo nuestra tarea suavizar ese roce en la medida de lo posible respetando escrupulosamente la historia, la personalidad y la identidad del otro” (Junta de Extremadura, 2004-05).

Por lo tanto, las relaciones transfronterizas, sobre la base de la existencia de la frontera, permiten que se organice un sistema de intercambios y relaciones entre grupos que se consideran distintos. Este sistema deberá estar articulado con acuerdo de ambos lados para poder definirse a sí mismo como transfronterizo.

Pero existen algunas particularidades en tanto se dan estas relaciones transfronterizas. Ya que la frontera existe, como representación física, espacial y simbólica, cuando se analizan las relaciones que la trascienden, se debe estar atento a la aparición de lo que Grimson (2000: 29) ha denominado como el “discurso de hermanamiento fronterizo”. Este aparece a nivel de los actores locales y se presenta como la base que articula una identificación transfronteriza, en el sentido de que se constituye en una identificación aunada por parte de regiones periféricas y marginalizadas a ambos lados de la frontera, frente al olvido y centralismo de las

respectivas metrópolis nacionales. Este discurso transfronterizo aparece a nivel local como representación y sustentación de un reclamo político contra el centralismo (Grimson, 2000: 29).

Pero como Grimson (2000:29) advierte esta reivindicación transfronteriza se superpone cotidianamente en los actores locales con la presencia de un sentido común del Estado y de la Nación. El autor explica que "... apoyarse en los vecinos para ampliar el sustento de un reclamo al interior del Estado-Nación es una práctica que trasciende a las fronteras y que no debe confundirse con la supuesta irrelevancia del Estado como organizador de las disputas sociales y políticas" (Grimson 2000:29-30).

El Estado-Nación aún está presente en las regiones fronterizas, de manera física y/o simbólica, por ello no se debe olvidar que en ciertas ocasiones los actores locales se debaten en una dualidad entre el sentido de nación e identidad (conflicto) y la práctica cotidiana de la vecindad (cooperación) al intentar afianzar sus relaciones transfronterizas. El discurso de hermanamiento no debe invisibilizar la realidad conflictiva local que pueda presentarse.

Por ello, cuando se estudian las relaciones de "hermanamiento fronterizo", como sugiere Grimson (2000: 27) hay que diferenciar entre el discurso y la realidad cotidiana de las negociaciones y los conflictos, la producción de imágenes negativas de los vecinos, y las disputas de intereses entre los actores y sectores locales a ambos lados de la frontera. De esta manera podremos saber de dónde partimos para la construcción de eventuales alianzas que permitan iniciar procesos de cooperación transfronteriza (Grimson, 2000: 27).

En resumen, si bien puede parecer a primera vista que existe un discurso de hermanamiento transfronterizo en el marco de las relaciones transfronterizas, que pareciera desdibujar las fronteras, no se debe olvidar que paralelamente existen acciones por parte de los pobladores locales e intervenciones nacionales que aún referencian la existencia de un Estado y la pertenencia a una Nación. Como se mencionaba, elementos de conflicto y cooperación que paralelamente



marcan y determinan la capacidad de construir las relaciones transfronterizas.

3.3.2 Gestión Transfronteriza

La gestión transfronteriza puede verse como una nueva forma de abordar e intervenir [en pos del desarrollo local] por parte de los actores locales en la región transfronteriza que implica la cooperación y la generación de sinergias y oportunidades de ejecutar proyectos comunes y enfrentar [conjuntamente] los problemas y dificultades que cada región debe hacer frente en forma aislada (Marsiglia, 2001).

Por lo tanto, la gestión transfronteriza debe permitir a los actores locales asociados en una región que une territorios a ambos lados de la frontera, la intervención y abordaje en aspectos de la legislación, proyectos e incidencia de manera conjunta. Para que se dé la cooperación y la planificación entre instituciones y/o organizaciones locales que existen como entidades mutuamente independientes a ambos lados de la frontera, es necesario que se establezcan relaciones de cooperación a través de la frontera (Lara Valencia 2004:77), en el marco de una estructura supra-regional de carácter transfronteriza. Para que sea efectiva esta gestión necesita de un espacio de concertación público transfronterizo para la cooperación. La gestión tendrá por fin evaluar los problemas compartidos y necesidades conjuntas y elaborar una agenda de acción, a fin de dar respuesta a estas cuestiones.

La gestión que parte desde la iniciativa local puede toparse con un problema: la intervención de los actores locales en un campo que, según Lara Valencia (2004), tradicionalmente se halla reservado a la acción de los gobiernos nacionales o centrales, debido a las temáticas involucradas (aduanas, cuestiones limítrofes, utilización de servicios, soberanía, aspectos legales y jurisdiccionales). De ahí que, en algunos intentos de generar procesos de gestión transfronteriza, hayan existido fuertes intentos de manejo del proceso por parte de los Gobiernos Nacionales.

En esa dirección apunta una de las lecciones recogida por Marsiglia (2004) en el proceso de gestión local transfronteriza entre Argentina y Uruguay que tuvo lugar entre 1997-99, y que subraya que es imprescindible fomentar la cooperación horizontal frente a lo que llama el modelo verticalista tradicional y considerar el recelo de los Gobiernos Centrales. Por ello, cuando se apoyan procesos de gestión local transfronteriza hay que involucrar, y monitorear desde el comienzo a los Gobiernos Nacionales, debido a su gran influencia y a la posibilidad de que generen obstáculos al proceso local, en tanto el tema fronterizo (soberanía y nacionalidad incluidas) ha sido tradicionalmente considerado y abordado en espacios de exclusivo carácter nacional.

Para identificar un proceso de gestión transfronteriza son necesarios algunos indicadores. Entre ellos se pueden señalar:

- Reuniones de actores locales de ambos lados de la frontera con el fin de abordar problemas y necesidades comunes.
- Identificación de problemas y soluciones comunes a ambos lados de la frontera.
- Elaboración de agendas comunes y confección conjunta de planes regionales de alcance transfronterizo.
- Creación de un espacio de concertación público local transfronterizo (mesa de concertación, comisión

transfronteriza, etc.) como instancia de gestión transfronteriza.

- Autonomía de la gestión local respecto de poderes centrales.
- Organización y participación de la sociedad civil en la gestión institucionalizada.
- Implementación de actividades identificadas en la agenda común.
- Incidencia de la gestión transfronteriza sobre planes y programas nacionales en los Estados involucrados y sobre el proceso de integración centroamericana.

También se pueden mencionar otros patrones que partiendo del análisis de experiencias locales pueden enriquecer y ampliar los indicadores señalados anteriormente. Lara Valencia (2004:78-79), en su estudio sobre gestión conjunta ambiental en la frontera entre Estados Unidos y México, menciona algunos cambios en los patrones tradicionales de interacción entre ciudadanos y organizaciones que han dado como resultado nuevas formas de gestión, en este caso en particular, orientado a la temática ambiental. Entre las expresiones concretas de cambios en la forma en que las comunidades se relacionan entre sí, menciona:

- El surgimiento del “binacionalismo” –“transfronterizo” en este caso- como un elemento discursivo de valor estratégico para los líderes comunitarios locales.
- El impulso de “enfoques regionales” como fórmula legítima para planear la creación de infraestructura y el manejo del medio ambiente.
- La institucionalización de formas de gestión ambiental que valoran la planeación a largo plazo y la participación ciudadana y aceptan al menos discursivamente temas ausentes de la agenda ambiental fronteriza.
- La creación de una infraestructura institucional que favorece y apoya la iniciativa local a través de subvenciones, programas de asistencia técnica e información.

...la gestión transfronteriza debe permitir a los actores locales asociados en una región que une territorios a ambos lados de la frontera, la intervención y abordaje en aspectos de la legislación, proyectos e incidencia de manera conjunta.

3.3.3 Asociativismo transfronterizo

En el plano nacional, comprendemos que el asociativismo municipal es una respuesta a la necesidad de contar con espacios integrados de gestión frente a un sistema político-administrativo que no se ajusta a la configuración real y local de las necesidades sociales, económicas y ambientales.

Entonces, en el plano fronterizo, ¿por qué existe motivación de parte de los actores locales para conformar una asociación transfronteriza de regiones de distintos países cuando el límite (político y simbólico) está de por medio?

Quizás en lo expresado por Boisier (2002: 10), se pueda encontrar alguna respuesta: la conformación de lo que él denomina como región multifronteriza o región asociativa fronteriza busca “no sólo beneficiarse cada una de ellas de las complementariedades posibles, sino principalmente posicionarse mejor en el escenario globalizado actual, potenciando las economías de escala, las de complementariedad y diversidad y la mayor complejidad que pudiese resultar de la unión. Un mejor posicionamiento en el escenario globalizado para crecer más y más rápido y para dar cabida al desarrollo. La asociación transfronteriza mejora la posición del espacio ampliado para alcanzar un más elevado y rápido crecimiento con una cierta dosis de endogeneidad. Al mismo tiempo, esta región ‘multifronteriza’ debe compatibilizar diferentes proyectos de país y diferentes modelos e instrumentos de política económica” (Boisier, 2002: 10).

No sólo la conformación de una región o asociación transfronteriza está orientada a una mejor inserción frente

a la globalización, sino también a las oportunidades que como región articulada conjuntamente pueda tener en el marco de los procesos de integración entre los Estados.

Para alcanzar un desarrollo local transfronterizo, será necesario analizar la necesidad de construcción de regiones transfronterizas, cuáles son las limitantes que la existencia de los Estados-Nación y de las fronteras ponen al asociativismo transfronterizo, y pensar seriamente los mecanismos de articulación jurídica que brinden legitimidad e institucionalidad a la nueva asociación frente a cada uno de los Estados involucrados. En estas cuestiones radica el desafío.

4. Desarrollo Local Transfronterizo y el proceso de integración centroamericana

No es el propósito de este trabajo hacer un análisis profundo de la relación entre los procesos de desarrollo local transfronterizo y la integración centroamericana, pero sí dejar planteada su importancia y necesidad.

¿Qué rol juegan las regiones fronterizas en una integración regional supranacional? Las regiones fronterizas, al actuar de puente que vincula territorios y actores locales bajo necesidades comunes, son la bisagra transfronteriza en donde los planes de integración cobran coherencia o bien quedan desarticulados en relación con el contexto regional. La integración nos plantea un desafío respecto de estas regiones, la mayoría de las veces marginadas, olvidadas y



relegadas de las políticas nacionales: que las políticas, planes y programas no sean solo de carácter nacional y macro, sino que realmente tengan un alcance local y fronterizo. ¿Cómo se vinculan el desarrollo local transfronterizo y los procesos de integración? La integración ha sido pensada más allá de la mera construcción de vías de comunicación o la desaparición de aduanas y barreras comerciales, a la vez que no es automáticamente un proceso que se da por la simple proximidad geográfica, sino que implica la voluntad de cooperación de actores nacionales y locales a través de planes y programas que intentan vincularse y estar integrados al desarrollo del territorio local. A la vez que la integración debe ser pensada y articulada para favorecer procesos locales de desarrollo transfronterizo, es necesario integrar las políticas locales transfronterizas en los planes y programas de integración regional.

Es interesante mencionar el análisis de Grimson (2003: 25 y 39), respecto de los impactos del MERCOSUR sobre las regiones fronterizas. Las políticas de “integración regional” que originariamente se plantearon a través del Mercado Común del Cono Sur, parecieron en un principio responder a los intereses fronterizos a la vez que brindar una reparación histórica a sus habitantes. Sin embargo, a pesar del optimismo inicial para las regiones de frontera, las políticas y planes del MERCOSUR terminaron acentuando la brecha ya existente entre centro y periferia, incluso en un abismo para el caso argentino. *“Aquella política, que inicialmente los fronterizos interpretaron como el momento en el que los Estados centrales le otorgaban centralidad a la frontera, devino en la inauguración de una nueva época de distanciamiento”* (Grimson, 2003: 25). En algunos casos en la frontera, los pobladores locales han percibido que el MERCOSUR solo es un acuerdo comercial que beneficia a las grandes empresas, ya que la aduana aparece trabando diversas formas de interrelación tanto de los pobladores como del comercio a pequeña escala. La percepción de los pobladores locales es que el discurso estatal de la integración involucra y favorece a las grandes empresas y por lo tanto, no mejora la situación de los pueblos fronterizos. (Grimson, 2003:29). Estos procesos de “integración regional” suelen ser mucho más complejos, contradictorios y conflictivos de lo que las

retóricas diplomáticas muestran (Grimson, 2000: 11). Las nuevas carreteras, puentes y grandes obras de infraestructura, en la mayoría de los casos, no están orientadas a fomentar el desarrollo desde 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 servicios”, pero no involucradas en una dinámica de desarrollo local. De esta manera, se crean importantes facilidades para la circulación de mercaderías de grandes empresas que no contemplan las dinámicas de relaciones de frontera locales. Desde esta perspectiva, el control sobre las poblaciones fronterizas parece haberse fortalecido, favoreciendo el gran comercio y limitando la circulación de personas y de pequeñas mercaderías. La liberalización del gran comercio internacional que supone la regionalización es acompañado también de nuevos y reforzados controles aduaneros en las zonas de frontera (Grimson, 2000:37). Por ende, los pobladores fronterizos perciben una mayor presencia estatal (Grimson, 2000:32).

En el contexto centroamericano, ¿son integrados los objetivos de desarrollo de las regiones fronterizas en los planes y programas de integración regional? ¿qué impactos tendrán el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, los proyectos del Plan Puebla Panamá y el Corredor Biológico Mesoamericano, sobre las regiones de frontera que comparten El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua? Estos puntos reflejan solo algunos de los retos de la integración centroamericana de cara a sus regiones de frontera y a estimular procesos de desarrollo local transfronterizo.

Queda, pues, planteada la necesidad de llevar adelante un análisis que profundice la relación entre el proceso de integración centroamericana y el desarrollo local transfronterizo y permita aproximar propuestas encaminadas a convertir este último en un factor estratégico de la construcción de una comunidad centroamericana de países.

NOTAS

1. Ver Primera parte de este artículo en ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), San Salvador, El Salvador, C.A., N° 96, octubre-noviembre-diciembre 2005.
2. La experiencia en procesos locales ha hecho que desarrollo local transfronterizo y cooperación transfronteriza se utilicen indistintamente para hablar del mismo tipo de proceso local.

Bibliografía de consulta y citada:

- Acosta, Sergio (2003). *Triple Frontera: terrorismo o comercio*, **Radio Nederland**, 10-04-03.
http://www.rnw.nl/informarn/html/act030410_triplefrontera.html
- AECI- CIDEAL (2003). Inauguran dos proyectos de desarrollo transfronterizo entre Ecuador y Perú, Comunidad Andina- Secretaría Regional, 21 de noviembre.
- Álvarez, Raquel; Giacalone, Rita y Sandoval, Juan Manuel (2002). (Coord.) *Globalización, integración y fronteras en América Latina*, Universidad de Los Andes, Consejo de publicaciones, Centro de Estudios de Frontera e Integración, Mérida (Venezuela), 467pp.
- ARFE: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (2004). Página Web: <http://www.juntaex.es/prs/gp/organiza3.htm>, consulta noviembre 2004.
- ARFE: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (2004). Programa de Actuación para la Realización de la Carta de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas, Gronau.
- Baigorri, Artemio y Cortés, Georgina (1997). Un nuevo desafío en el análisis regional: las ciudades y regiones fronterizas, universidad de Extremadura, Comunicación leída en la XXIII Reunión Española de Estudios Regionales, Valencia.
- Bebbington, Anthony; Delamaza, Gonzalo y Villar, Rodrigo (2005). El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina, junio, mimeo.
- Blandón de Grajeda, Flora (1997). Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador, Friedrich Ebert Stiftung-Funde, El Salvador, noviembre, 60 pp.
- Boisier, Sergio (2002). *Globalización, Geografía Política y Fronteras*, Documento presentado en VI Congreso Nacional de Ciencia Política: Entre la Soberanía y la globalización: la Ciencia Política frente al milenio, Santiago de Chile, 8 y 9 de marzo y al Tercer Congreso Europeo de Latinoamericanistas: cruzando fronteras en América Latina, Ámsterdam, 3-6 de julio, CEISAL.
- Bradshaw, Roy y Linares de Gómez, Rosalía (1999). *Fronteras: una visión teórica en el período contemporáneo*, **Aldea Mundo**, Biblioteca Digital Andina, Mérida (Venezuela), Año 4, # 7, May-Oct.
- Casanova, Fernando (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*, OIT-Cinterfor, Serie Herramientas para la Transformación, Montevideo, 163 pp.
- Comisión Europea (2002). *Las políticas estructurales y los territorios de Europa*:
Cooperación sin fronteras, Política Regional.
- Dallanegra Pedraza, Luis (2001). **Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional**, Buenos Aires, Edición del Autor. Página Web:
- Dilla, Haroldo; Oxhorn, Philip; de Jesús, Sobeida; Díaz, Johnse (s/a). *Oportunidades y obstáculos para el desarrollo local en la frontera haitiano-dominicana: el caso de Dajabón*, FLACSO- McGill University.
- El Salvador: Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza, Tomo I, Documento para consulta, Comité Interinstitucional: MAG, RUTA, DFID, ICCA, IFPRI, Fortalece, Nov. 2004.
- Enríquez Villacorta, Alberto y otros (1997). *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, FUNDE, San Salvador, septiembre, 295 pp.
- Enríquez Villacorta, Alberto (2002). *Desarrollo local: Hacia la construcción de un concepto latinoamericano*, en CID-ICRI, **Desarrollo Local desde la sociedad civil, Intercambio de experiencias en América Latina y El Caribe**, 152 pp.
- Fernández, Irene (1997). *Escasez de recursos y conflictos internacionales*, Centro de Investigación para la Paz (CIP).
- FUNPADEM (2000). *Documento de posición sobre la descentralización, el desarrollo local y la participación ciudadana en Centroamérica*, septiembre.
- FUNPADEM (2004). Página Web: <http://www.funpadem.com>, consulta octubre 2004.
- FUNPADEM (s/a). *Las relaciones transfronterizas: características y potencialidades para la cooperación y el conflicto en el istmo centroamericano*, Mimeo.
- FUNPADEM y Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas-Universidad de Costa Rica (UIFC-UCR) (1999). *Fronteras Centroamericanas: espacios de encuentros y desencuentros, Cuadernos de Trabajo: las Fronteras Centroamericanas*, San José (Costa Rica), noviembre.
- Gaggini de Rulemán, Patricia A. (s/a). *Globalización*, consulta: junio 2005.

Gallichio, Enrique (2001). *El desarrollo local y los desafíos contemporáneos*, en **Seminario Transfronterizo “Desarrollo local en el Litoral del Río Uruguay: un desafío de dos orillas”**, Paysandú, Uruguay, 29 de noviembre.

Gallichio, Enrique y Camejo, Alejandra (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, II Cumbre Iberoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la descentralización, CLAEH y Diputació Barcelona, 183 pp.

García Canclini, N. (2000). ¿De qué lado estás? Metáforas de la frontera de México-Estados Unidos, en Grimson, A. *Fronteras, Naciones e Identidades: la periferia como centro*, Ed. CICCUS-La Crujía, Buenos Aires, septiembre, p.139-151.

Gernaert Willmar, S. (1998). *Ecosistemas transfronterizos en Mercosur, Ciclo de Conferencias sobre Mercosur*, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Salvador, Buenos Aires, 22 de octubre.

Gernaert Willmar, Silvina (1996). *Ecología sin fronteras. Problemática ambiental, Ecosignos Virtual*, Buenos Aires, Ed. Universidad del Salvador, N° 1, Año 1, 1996. (<http://www.salvador.edu.ar/ecsv1-1b.htm>)

González Gómez, Javier y Velasco Sánchez, E. Reseña al libro de Philippe Bovin (coord.) (1997). *Las fronteras del istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social- Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 349 pp.

Gosman, Eleonora (s/a). *Guerrilla y Narcotráfico, Informe Especial. La Triple Frontera, bastión de la guerrilla colombiana*, **Hoy Online**, <http://www.hoy.com.ec/especial/guerra/guerra5.htm>, consulta noviembre 2004.

Grimson, Alejandro (2000). *Fronteras, Naciones e Identidades: la periferia como centro*, Ed. CICCUS-La Crujía, Buenos Aires, septiembre, 349 pp.

Grimson, Alejandro (2002) *El otro lado del río: periodistas, Nación y MERCOSUR en la frontera*, EUDEBA, Buenos Aires, 228 pp.

Grimson, Alejandro (2003). *La Nación en sus límites: Contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*, Editorial Gedisa, Barcelona, 249 pp.

Guedez, Cruz Manuel (s/a). **Dominio territorial**, Universidad Gran Mariscal de Ayacucho, Venezuela, 56 pp.

Hevilla, María Cristina (1998). **El estudio de la frontera en América. Una aproximación bibliográfica**, *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9796], N° 125, 24 de noviembre.

Jaquet, Héctor Eduardo (s/a) **Los historiadores y la producción de fronteras. El caso de la provincia de Misiones (Argentina)**, *Gestión de las Transformaciones Sociales - MOST*, Documentos de debate - No. 29

Jessop, Bob (2004). *La economía política de la escala y la construcción de regiones transfronterizas*. Revista eure, Santiago de Chile, Vol. XXIX, N° 89, pp.25-41, mayo. JUNTA DE EXTREMADURA (2004-05). *Gabinete de Iniciativas Transfronterizas*, <http://www.juntaex/prs/gp/git0.htm>

López Ramírez, A.; Vega, H.; Hernández, A.; Ramírez, J.C. (2004). *El Plan Trifinio: Un proceso de desarrollo sustentable transfronterizo en Centroamérica*, san José (CR), CEMEDE, p.108.

Marsiglia, Javier (2001). *El desarrollo transfronterizo: aprendizajes y desafíos*, en **Seminario Transfronterizo “Desarrollo local en el Litoral del Río Uruguay: un desafío de dos orillas”**, Paysandú, Uruguay, 29 de noviembre.

Marsiglia, Javier (2004). *Entrevista: Programa de cooperación transfronteriza en la Cuenca del Río Uruguay 1997-99*, San Salvador, 29 de noviembre.

Ministerio de Educación (1994). *Historia de El Salvador*, Tomo II, San Salvador.

Moyano, Marisa (2003). *Escritura, frontera y territorialización en la construcción de la nación*, **CiberLetras**, Sección especial: literatura y cultura argentinas de fin de siglo, # 9, July 2003. http://www.lehman.cuny.edu/ciberletras/index_files/v09.html

Oliveros, Luis Alberto (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*, **Documentos sobre la Integración Andina**, Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN, Febrero.

Orellana, Abilio (2003). **Informe de Coyuntura**. Capítulo: HORTALIZAS, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)- Oficina de Políticas y Estrategias, Julio-Diciembre, p. 80-87.

Panameño, René. *Programa Binacional de la Unión Europea*, Entrevistado en fecha: 23-11-04.

Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio (1988), CONVENIO GUATEMALA - EL SALVADOR - HONDURAS O.E.A., I.I.C.A, Septiembre.

PNUD (2004). *Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo*, San Salvador, El Salvador, 1ª edición, 70pp.

Redturs, *El Portal de las Culturas Vivas*, <http://www.redturs.org>, consulta octubre 2004.

Romero, Teodoro y de Rodríguez, Nidia. *Comisiones binacionales de la CND*, Entrevistados: 25-10-04.

Vargas, Oscar-René (2004). *¿Qué es el CAFTA? un tratado entre desiguales Centroamérica-Estados Unidos*, Ed. Centro de Estudios de la Realidad Nacional-Nicaragua (CEREN), Managua, 2da edición, 311pp.

Zamora Cardoso, Elizabeth (2002). *La vida en la frontera colombo-venezolana (San Antonio-Ureña-Norte de Santander)*, en Álvarez de Flores, Raquel; Giacalone, Rita; Sandoval, Juan Manuel (Coord.) *Globalización, integración y fronteras en América Latina*, Universidad de Los Andes, Consejo de publicaciones, Centro de Estudios de Frontera e Integración, Mérida (Venezuela), 467pp.