



La Movilización de los Actores Locales en los Territorios de Fronteras. Una Perspectiva Transfronteriza desde Centroamérica

Recibido: 05-11-2015

Aprovado: 08-12-2015

*Lucile Medina**

Resumen:

Este artículo propone analizar las dinámicas de movilización de los actores locales que surgen en los territorios de fronteras, considerados como espacios claves de interrelaciones transfronterizas. El análisis moviliza varios casos de fronteras en Centroamérica para centrarse en las asociaciones transfronterizas surgidas de la sociedad civil o de municipios. Examinar las dinámicas fronterizas a través de las estrategias de los actores locales permite proponer un enfoque “desde abajo” de los procesos de cooperación transfronteriza y de integración regional, y captar la afirmación de nuevas categorías de actores, locales como transnacionales, en las reconfiguraciones territoriales.

Palabras claves: frontera, transfronterizo, movilización, actores locales

Abstract:

This article aims to analyze the dynamics of mobilization of local actors that arise in the border territories, which are considered as key areas of cross-border relationships. The analysis is based on several cases of Central America borders and focus especially on cross-border partnerships emerging from the civil society or municipalities. Analyze the border dynamics through those local actors allows to highlight a "bottom up" approach of cross-border cooperation and regional integration processes. It shows that new categories of actors assert oneself, at local and transnational scales, in the territorial transformations affecting border spaces.

Key-words : boundary, cross-border, rallying, local actors

Resumo:

Este artigo propõe analisar as dinâmicas de mobilização dos atores locais que surgem nos territórios de fronteiras, considerados como espaços chaves de inter-relações transfronteiriças. Análise mobiliza vários casos de fronteiras na América Central, para se centrar nas associações transfronteiriças surgidas na sociedade civil ou em municípios. Examinar as dinâmicas fronteiriças através das estratégias dos atores locais permite propor um enfoque “desde baixo” dos processos de cooperação transfronteiriça e de integração regional, e captar a afirmação de novas categorias de atores, locais como transnacionais, nas reconfigurações territoriais.

Palavras-chave: fronteira, fronteira, mobilização, atores locais, América Central

*Docente-investigadora en geografía en la Universidad Paul Valéry de Montpellier 3, UMR 5281 Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement (ART-Dév). Contato : lucile.medina@univ-montp3.fr



Introducción

El propósito de este texto es analizar algunos ejemplos de movilización de los actores locales que surgen en los territorios de fronteras. Estos territorios de fronteras nos parecen interesantes a considerar como espacios claves de interrelaciones y de movilizaciones transfronterizas de los actores locales. Nos referimos a varios casos de fronteras en Centroamérica, enfocándonos hacia las asociaciones transfronterizas surgidas de la sociedad civil o de municipios, que se conforman con el objetivo de modificar la lógica de exclusión (atraso y abandono por los Estados centrales) hacia una lógica de inclusión. La reflexión propuesta aquí es el fruto de una serie de estudios de campo en diferentes zonas de fronteras de Centroamérica, llevados a cabo desde 1997 (Medina, 2004), así como de una revisión de la literatura sobre el tema.

Interesarse en las fronteras permite, por una parte, cambiar de una mirada que generalmente parte de los centros, a una mirada desde las periferias. Por otro lado, examinar las relaciones fronterizas a través de las prácticas de los actores locales posibilita descentrar los enfoques tradicionales propuestos por las relaciones internacionales, según las cuales los procesos transfronterizos atañen exclusivamente a los Estados centrales¹. Desde hace unos veinte años, los *border studies* han ido cambiando la mirada sobre las fronteras: la pregunta tradicional “¿dónde está la frontera, y por qué está ahí?”, ha perdido relevancia ante la introducción de nuevas preguntas que se han vuelto centrales, por ejemplo, “¿cómo es socialmente construida la frontera?”, o “¿cómo la frontera construye una realidad social?, o “¿cómo la frontera es experimentada por las poblaciones?” (Donzelli, 2013). Desde esta perspectiva, las interacciones fronterizas y los fenómenos de transgresión, incluyendo los movimientos migratorios, son particularmente examinados. Se nota, además, que las dimensiones sociales y culturales adquieren un lugar importante.

Así, proponemos un enfoque “desde abajo” de los procesos de cooperación transfronteriza y de integración regional. Los estudios recientes sobre la gobernanza

¹ Como lo hacen también los pensadores de la corriente del “transnacionalismo”: se puede citar como pioneros a Joseph S. Nye et Robert Keohane (1971), y más tarde a James N. Rosenau (1990), para quienes el sistema estatal no constituye más el pivote central de la vida internacional y coexiste con un sistema multicentrado.



transfronteriza insisten en la emergencia de nuevas categorías de actores, locales como transnacionales, en los procesos de gestión, de modo que se podría pensar que los Estados son progresivamente excluidos. Esta contribución, por su parte, pretende mostrar que la superación del modelo westfaliano de cooperación no implica una total desaparición de los Estados, aunque supone una organización de las relaciones entre actores diferente.

Para el estudio de las fronteras, Centroamérica es un laboratorio extraordinario. Este pequeño istmo está fragmentado en 7 Estados y recortado por 10 fronteras políticas. De los 523 000 km², 136 000 km² corresponden a municipios fronterizos, lo que representa 26% del territorio. Estos municipios se encuentran dentro de las regiones más pobres del Istmo, pero en términos ambientales acogen 40% de las áreas protegidas, por lo que son territorios de recursos naturales estratégicos. El contexto Centroamericano ha cambiado: hemos pasado en veinte años de problemáticas de enfrentamientos fronterizos a una lógica de acercamiento y de cooperación a través de una gestión compartida. En este proceso, el rol de los actores locales ha venido evolucionando, ha aumentado y necesita ser analizado. Aunque los procesos de cooperación transfronteriza han sido bien estudiados en Europa (lo esencial de la literatura se centra en estos casos), el análisis de los procesos y dinámicas sociales y territoriales en las fronteras de los países llamados del Sur está todavía muy fragmentado.

A continuación, en primer término expondremos los motivos de estas movilizaciones para entender su surgimiento y sus registros de acción. Después, analizaremos los resortes de estas movilizaciones y sus lazos con los actores transnacionales, como las consecuencias que eso tiene en el funcionamiento de las organizaciones transfronterizas. Finalmente, propondremos una reflexión más amplia alrededor de la cuestión del tratamiento de los territorios transfronterizos y de la frontera como recurso.

La conformación de asociaciones transfronterizas en torno a los actores locales

La conformación de agrupaciones transfronterizas de municipalidades constituye un primer tipo de asociación que se propone rebasar las fronteras. En este texto, citaremos los siguientes casos:



- La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (Honduras-El Salvador-Guatemala), creada en 2006, que agrupa 21 municipios de los tres países. Se encuentra en la región tri-fronteriza llamada el *Trifinio*, a menudo citada como pionera en el Istmo en cuanto al proceso de cooperación transfronteriza (Hirezi, 2011). Tiene una institucionalidad real e incluso cuenta con una página web². Estuvo presente entre los “padrinos” de la creación de MUGOLFO.

- La Mancomunidad Trinacional del Golfo de Fonseca (MUGOLFO) (El Salvador-Honduras-Nicaragua), creada en 2011, que agrupa 24 municipios³, con base en el reagrupamiento de las siete mancomunidades que existen alrededor del Golfo.

- Dos federaciones de municipios fronterizos, que ya no existen, en las fronteras Nicaragua-Costa Rica y Costa Rica-Panamá, creadas al final de los años 1990 con el impulso de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem, Costa Rica).

También se puede observar la conformación de estructuras asociativas locales. El Golfo de Fonseca es interesante dado a que ha visto nacer dos iniciativas asociativas:

- ACTRIGOLFO, una asociación/ONG⁴ trinacional creada en 1994 y hoy inactiva. Conformada al principio por seis asociaciones (dos salvadoreñas, una hondureña y tres nicaragüenses⁵), contó con hasta diez y seis miembros. Ha nacido como asociación sin fines de lucro, posicionándose como un “facilitador de la sociedad civil”, bajo el impulso de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), para fortalecer la integración

² <http://www.trinacionalriolempa.org>

³ Se puede también citar la conformación en 2001 de una asociación similar en la triple frontera Bolivia-Perú-Chile (Rouvière, 2009), aunque en este caso, el acercamiento se fundamenta en bases étnicas (comunidades aymaras).

⁴ Usamos los términos de asociación y de ONG de manera sinónima, para designar las mismas estructuras. Los actores asociativos locales que actúan en el ámbito del desarrollo se definen más comúnmente como ONG. Sin embargo, el estatuto de ONG no existe al nivel internacional. Se trata de asociaciones de solidaridad, que no son siempre internacionales (ONG nacionales).

⁵ Para El Salvador: Asociación Coordinadora de Comunidades para el Desarrollo del Cacahuatique (CODECA) y Asociación Unionense para la Defensa del Medio Ambiente (ASUMA); para Honduras: Comité para la Defensa de la Flora y la Fauna del Golfo de Fonseca (CODDEFFAGOLF); para Nicaragua: Somos Ecologistas en Lucha por la Vida y el Ambiente (SELVA), Unión Regional de Cooperativas Camaroneras de Puerto Morazán y Potosí (URCOOCAM) y Asociación Club de Jóvenes Ambientalistas (ACJA).



regional, y con las ONGs Greenpeace y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) como patrocinadores.

- PescaGolFo, asociación trinacional de los Pescadores del Golfo de Fonseca, nació en 2007 por iniciativa de las asociaciones locales de pescadores artesanales de las tres riberas. Tampoco desarrolla actividad hoy. Varias asociaciones miembros de PescaGolFo pertenecían también a ACTRIGOLFO. PescaGolFo ha tenido una acción más sectorial, la movilización se ha enfocado sobre todo en el problema recurrente de las zonas de pesca en el Golfo pero también en contra de la construcción del puerto de Cutuco que ha requerido dragados muy importantes y desastrosos para la pesca.

- Movilizaciones de naturaleza diferente, así como en la cuenca compartida del Río Goascorán (Honduras-El Salvador), el Grupo Gestor Binacional para la Gestión de la Cuenca (GGB), conformado en 2006 y que sigue vigente, asociando los actores locales en una estructura más amplia con la cooperación internacional y organismos gubernamentales.

La primera observación puede ser que la permanencia de estas estructuras es desigual, unas persisten más que otras. Esto ya invita a subrayar las dificultades a las cuales se enfrentan estas movilizaciones de actores locales, sobre las cuales volveremos más adelante. Pero aunque los cimientos de estas iniciativas recientes no están siempre bien estabilizados, llaman sin embargo la atención. Por consiguiente, es ineludible cuestionar el sentido que debe darse a esta dinámica de estructuración asociativa en la escala transfronteriza.

El contexto centroamericano de creación de estas asociaciones transfronterizas de actores locales: Un contexto de democratización y de descentralización

Las iniciativas referidas han surgido en un contexto de democratización y de descentralización. Mirando la dimensión temporal, se nota que estas agrupaciones surgen a mediados de los años 90 y los años 2000. La afirmación de lo local, a través de la reivindicación de una toma de participación en los proyectos de desarrollo, es el elemento que ha sido posible gracias a la estabilización política y a la transición democrática en el Istmo, experimentada a partir de la década 1990. Ambos factores han permitido la apertura de un



espacio de expresión para la sociedad civil, paralelamente al inicio de un proceso de descentralización (sobre todo de municipalización). Este proceso ha sido tardío en Centroamérica, donde varios países han sufrido conflictos internos muy violentos que han desbordado las fronteras, y en los que la democratización de los procesos de decisión para reemplazar prácticas de gestión centralizadas se arraiga lentamente.

La conformación de ACTRIGOLFO en 1994, o sea dos años después de los Acuerdos de Paz en El Salvador, se inscribe directamente en este contexto renovado, en el cual los actores locales reivindican su participación en una gobernanza compartida en varias escalas (*multi level governance*).

Un contexto también de desfallecimiento de los Estados

Una de las razones esenciales de estos movimientos locales se encuentra en la falta de voluntad política de los Estados para el desarrollo y la integración de los márgenes.

En una región donde la figura del Estado aparece fragilizada y deslegitimada, su presencia es particularmente cuestionada en las zonas fronterizas, alejadas de los centros vitales de los países y donde la presencia de los Estados es juzgada débil. Sin embargo, la paradoja es que se observan marcadores importantes de la presencia del Estado, pero ello se explica por el carácter sectorizado de esta presencia. En las zonas fronterizas, el Estado impone su presencia hacia el control y la afirmación de la soberanía: se observa por medio de las instalaciones de los puestos fronterizos, de las limitaciones de paso o de la presencia militar. Contrasta esta afirmación de la autoridad estatal con el desinterés simultáneo del Estado, del cual se quejan las poblaciones fronterizas con el sentimiento de ser abandonadas por su propio Estado, “huérfanas”, tal como lo expresa la gente en sus propias palabras. Como lo lamenta el gerente de una mancomunidad de la frontera salvadoreña, el gobierno central aparece como el gran ausente: “*tal vez es con el gobierno central el único con el que no*



tenemos mayor relación. Pero trabajamos muy bien con todos y con la población. El único sería el gobierno central, ¡el nuestro!”⁶

Esa implicación limitada del Estado en las zonas fronterizas explica la deficiencia de la cooperación institucional en la mayoría de las fronteras Centroamericanas. Un informe de 2013 pedido por el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) sobre tendencias de ordenamiento territorial en los países de Centroamérica subraya que “aunque el tema de los espacios transfronterizos no es nuevo en América Central, sigue pendiente la real adopción de acciones para aprovechar los potenciales de los mismos, tratarlos como espacios de interacción y compensar sus históricos rezagos” (Ferrufino y Grande, 2013, 45)

Esta cara doble de la presencia del Estado en las zonas fronterizas es interesante en lo que contribuye a dejar de pensar el Estado como un órgano monolítico. Se puede remitir a la lectura de J. Migdal (2011) que desarrolla una perspectiva antropológica del Estado como un medio de desagregarlo y poner de relieve su heterogeneidad, que distingue de la imagen del Estado que sigue siendo monolítica.

Un contexto de un cambio de discurso al nivel regional

Cabe también subrayar un cambio de discurso regional, que ha transitado de una lógica de enfrentamiento fronterizo a una de acercamiento, esto en el marco de la integración regional y con la incitación del SICA, aunque sin avances muy concretos en términos de acuerdos institucionales.

Es ilustrativo el ejemplo del Golfo de Fonseca. Esta bahía es una región conocida en Centroamérica por los diferendos de delimitaciones fronterizas que han protagonizado los tres Estados ribereños (El Salvador, Honduras y Nicaragua) (Granados Chaverri, 2000)⁷, lo que introduce en este espacio una colindancia conflictiva secular.

⁶ Entrevista con gerente de la mancomunidad ASINORLU, El Salvador, frontera con Honduras, 2012.

⁷ Las primeras tentativas de delimitación de las aguas del Golfo datan de los años 1880. La última decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que intervino en 1992, confirma el estatus de bahía histórica y de mar cerrado para el Golfo de Fonseca. Asimismo, cada Estado tiene la soberanía exclusiva en una franja de 3 millas a



Hubo a partir de los años 2000 un cambio de discurso mediático con declaraciones presidenciales conjuntas. En febrero de 2002, una primera declaración de los tres presidentes de entonces, manifestando una voluntad de acercamiento, ha sido firmada, para después quedar desatendida. En octubre de 2007 se firmó otra declaración, conocida como de Managua, con gran pompa en presencia de la Secretaría general de la OEA y de los representantes del SICA y del Parlamento Centroamericano (Parlacen). Mediante este documento se declaró al Golfo de Fonseca “zona de paz, de desarrollo sostenible y de seguridad”, sin que nadie parezca acordarse de la declaración anterior, con los mismos objetivos de acercamiento. El 20 de agosto de 2014, otra reunión de los tres presidentes ha reiterado la declaración de 2007. Mientras tanto, sin embargo, el golpe de estado en Honduras en 2009 y tensiones fronterizas en 2013, nuevamente para el acceso al Pacífico, habían puesto un alto a las discusiones, ya poco consistentes. La ausencia de cooperación institucional se explica entonces en la región en dos escalas: por un lado, se relaciona con los conflictos políticos internos de cada Estado, que han absorbido la atención de sus dirigentes, y por el otro, con el desacuerdo persistente relativo a la partición de las aguas del Golfo.

No existe todavía ningún acuerdo trinacional, y hay que constatar el desfase general persistente entre lo que atañe al discurso y el cumplimiento de las intenciones. Además, en la actualidad la ejecución de un programa de la Unión Europea (Golfonseca) de 20 millones € para el apoyo a la cooperación transfronteriza en el Golfo se encuentra parado por los tres Estados. Eso conduce también a subrayar una cierta debilidad de la acción del SICA en la materia. La promoción de la cooperación transfronteriza como herramienta de la integración regional aparece ya antigua (primera declaración de los vice-presidentes en 1988) pero se enfrenta a las lógicas diplomáticas estatales. Por eso, en el Golfo de Fonseca, las tres iniciativas que se pueden inventariar (dos que se ubican en el campo asociativo y una en el campo político local) han venido de cierta manera a superar un vacío institucional y a dar cierta realidad de conjunto a la región del Golfo.

partir de la costa, mientras las aguas de la porción central pertenecen conjuntamente a los tres Estados. Sin embargo, cabe destacar que la decisión de la Corte no puso un término a algunos puntos controversiales.



En cuanto a la frontera más conflictiva del Istmo, entre Nicaragua y Costa Rica, se observa, en un contexto de conflicto fronterizo (presentación de 3 demandas ante la Corte de La Haya en los diez últimos años), la ausencia de relaciones institucionales entre los actores fronterizos⁸. El clima político tenso desarticuló hasta las relaciones locales que existían antes, como la Federación de municipios fronterizos. Ahora bien, en 1998, esta federación presentaba un frente común, habiendo expuesto una carta de solicitud común ante los dos gobiernos para reclamar una negociación fronteriza.

Finalmente, en el conjunto del Istmo centroamericano, sólo dos casos de acuerdos bi o trinacionales de cooperación transfronteriza existen: en el *Trifinio* (Guatemala-El Salvador-Honduras) y entre Costa Rica y Panamá, a menudo dados como ejemplos pioneros. A escala Centroamericana, la insuficiencia de una institucionalización transfronteriza sólida está subrayada de manera recurrente (López y Hernández, 2004).

Posicionamiento y registro de acción de las movilizaciones locales

Hoy en día las reivindicaciones giran alrededor de dos temas claves: el desarrollo socio-económico y la protección ambiental. La demanda principal es la implementación de políticas públicas que se interesen en las regiones fronterizas. En efecto, la especificidad de éstas (compartida con otras regiones fronterizas en el mundo) es que sufren de problemas estructurales y de un retraso de desarrollo acusado que no tiende a reducirse. Las periferias se mantienen marginalizadas, con un grado débil de conectividad, aunque los territorios nacionales son pequeños y los intercambios van aumentando entre los países de la región. Se trata de fronteras permeables, ricas de intercambios y las poblaciones fronterizas se movilizan para que la frontera permanezca abierta y sea un recurso económico (jugando sobre el diferencial económico). Como lo expresa Tarrus (2002), los beneficios son para quien sabe pasar las fronteras.

⁸ Estas observaciones son sacadas de la tesis de doctorado de Tania Rodríguez (2014) y del programa internacional de investigación “Dinámicas de conflictos y de cooperación en las cuencas transfronterizas de Mesoamérica: PICS BATRAM”, liderado por L. Medina (UMR ART-Dév) y Edith Kauffer (CIESAS) y financiado por el CNRS (France) y el CONACYT (Mexique) (2013-2015).



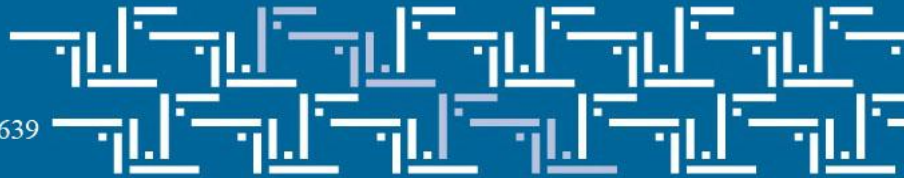
Es interesante observar que aún en el caso de la frontera Costa Rica-Panamá, que cuenta con un acuerdo binacional, los actores locales critican las direcciones dadas a la cooperación por los dos países, porque a su parecer no enfocan suficientemente las necesidades de desarrollo local⁹. En efecto, cabe subrayar que frente al aumento de los tráficos de todo tipo, la cooperación tiende a orientarse más hacia el control conjunto de las fronteras que hacia una fluidificación de los intercambios. Es uno de los principales desafíos al que se enfrentan los procesos de cooperación hoy.

La protección ambiental se afirma como otro tema clave en la mayoría de los programas de cooperación financiados, reflejando un movimiento inscrito en la filosofía de la conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo en 1972, bajo el lema “Tenemos solo una tierra”. A nivel regional, desde 1997 se va conformando un Corredor Biológico Mesoamericano como iniciativa de protección regional. La invocación de la naturaleza justifica e incita a la superación funcional de las compartimentaciones fronterizas artificiales (Fourny, 2005) y permite una “feliz reconversión” de las regiones fronterizas “desde no man’s land político a santuario ecológico” (Debarbieux, 2005). ACTRIGOLFO ha nacido precisamente de la “necesidad de considerar el Golfo como una entidad, como una unidad, un territorio”¹⁰. Así, el lema de la asociación es “tres países, un solo Golfo”. El lema de la mancomunidad MUGOLFO es muy similar: “El Golfo no es solamente del Salvador, de Honduras o de Nicaragua, lo compartimos”. Cabe mencionar que este enfoque sobre la preservación de los recursos naturales (bosques, agua) permite a comunidades indígenas ingresar al juego, ya que éstas son objeto de consulta.

En cuanto a sus acciones, las organizaciones transfronterizas actúan en un doble registro: la denuncia (sobre la ausencia de información y de consulta ciudadana) y la negociación, con la idea de que la “unión hace la fuerza”. Las estructuras transfronterizas estudiadas se ubican en un enfoque de proyecto, su objetivo es ser reconocido como actores y co-elaboradores de la acción pública y del desarrollo regional transfronterizo. Reivindican su

⁹ Entrevista con el alcalde de Talamanca, marzo de 2015.

¹⁰ Entrevista con R.M. López, gerente de ACTRIGOLFO, mayo de 2010.



capacidad de peritaje y se niegan a limitarse al rol de ejecutantes en apoyo a la implementación de los programas, rol que ocupan actualmente¹¹. Eso demuestra que los actores de la escala local no se quedan pasivos hoy en día, frente a los proyectos impuestos desde arriba (*top down*) o que tardan en venir. Intentan impulsar una dinámica *bottom up*, con la idea planteada de una co-gestión. En esta búsqueda, los actores locales se enfrentan a la pasividad y a la inercia de los gobiernos, aunque estos últimos aceptan en apariencia conformarse a los mandatos globalizados de “buena gobernanza”.

Según nuestro conocimiento, las relaciones entre actores locales parecen bastante buenas. La estructura abierta de foro que deseaba conservar ACTRIGOLFO es interesante. Además de las asociaciones miembros, las municipalidades y mancomunidades de la zona eran invitadas a estar presentes en las reuniones, lo que constituye una manera de establecer un espacio de diálogo entre todos los actores locales, civiles como políticos, para construir las reivindicaciones comunes. Sin reducir ingenuamente la sociedad civil a un cuerpo virtuoso y homogéneo frente al Estado, se debe reconocer que se observa, en los casos estudiados, una voluntad de mantenerse en una línea unida.

Es en el doble marco, por una parte de la ausencia *in fine* de cooperación institucional a escala estatal, y por otra parte de la emergencia de fuertes preocupaciones en el ámbito económico y ambiental, que se observan acercamientos locales y la construcción de “puentes” transfronterizos de otra índole.

Resortes y respaldos a las movilizaciones transfronterizas locales

La complejidad creciente del panorama de los actores de la cooperación

Es creciente la articulación observable entre los organismos supra o transnacionales (sean OIGs u ONGs internacionales, en inglés INGO) y las asociaciones de nivel nacional o local (“ONGs locales”). El ejemplo de la conformación de ACTRIGOLFO permite destacar el

¹¹ En 2007, tras la firma de la Declaración de Managua, ACTRIGOLFO solicitó ante los cancilleres de los tres Estados su integración en calidad de observador en la comisión trinacional proyectada (la cancillería hondureña había dado una respuesta positiva). PescaGolFo había hecho lo mismo, buscando tener una parte activa en las discusiones.



impulso dado por los organismos supra-nacionales regionales, como el SICA (a través de la CCAD) y de los organismos internacionales, OIG u ONG (Greenpeace, UICN).

La complejidad que resulta de la presencia de actores ahora numerosos en el panorama de la cooperación en las fronteras centroamericanas conduce a elaborar documentos tales como “mapas de actores claves”, realizados por la CCAD o la UICN y destinados a los actores del desarrollo¹², para varias regiones frente a la necesidad actual de saber ubicarse y navegar en la nebulosa de los actores presentes.

Alrededor del Golfo de Fonseca, se pueden identificar, solamente dentro de los agentes exteriores comprometidos en los programas transfronterizos de la región:

-organismos supra-nacionales de integración (la CCAD)

-organizaciones intergubernamentales (OIG) tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las agencias de ayuda multi o bilaterales: cooperación europea, española (programa BID-GEF), austríaca, alemana, italiana (programa Fronteras Abiertas), danesa (programa PROGOLFO), estadounidense y japonesa, que financian diferentes programas.

-INGO que tienen más o menos un esquema de intervención similar: The Nature Conservancy (TNC) y la UICN para las más grandes, pero también Amigos de la Tierra (ONG española), Geólogos del Mundo y también OIKOS (ONG portuguesa).

La identificación de esta colusión local-global no es algo nuevo. Hace ya quince años, Joachim Blatter and Helen Ingram mostraban que niveles local y global se volvían más interconectados en la gestión de las aguas transfronterizas en el mundo (2001, 5). Lo que se llama la “glocalización” (Robertson, 1995), noción que permite insistir en los lazos y las comunicaciones inter-territoriales, se ha ido profundizando.

¹² Se puede citar: “Mapeo de actores en desarrollo humano y medio ambiente” (CCAD, 2010) por el Proyecto Trinacional Corredor del Mangle del Golfo de Fonseca, “Mapeo de Actores Claves” (Fundación Vida, 2012) por la cuenca binacional del Río Goascorán, “Mapeo y análisis de actores de la cuenca binacional del Río Sixaola” (UICN, 2013). Son documentos que identifican el conjunto de los actores clasificándoles por categorías de estatutos.



Si bien la problemática del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil se afirma, hoy forma parte integral de los discursos y del repertorio de acción del conjunto de los actores del desarrollo (Planche y Lavigne, 2005). El imperativo de una gobernanza compartida multi-escala aparece ahora omnipresente en las acciones tanto de las ONGs como del Banco Mundial o de los donantes internacionales. Es muy claro que los documentos de proyectos transfronterizos elaborados por organismos como la CCAD o la UICN ponen el énfasis en la importancia dada a organizar la participación de los actores locales como componente esencial de la implementación y del éxito de los proyectos de desarrollo (Rodríguez Echavarría, 2014). Las alianzas estudiadas que se construyen entre los niveles local-transfronterizo y transnacional manifiestan esta mutación y evidencian un desplazamiento general en las escalas de acción política de un eje local-nacional hacia un eje regional-internacional.

Dos retos principales: captar la ayuda internacional de los donantes y asegurar una institucionalización de las asociaciones transfronterizas

Estos dos retos de orden financiero e institucional ponen en juego la continuidad de acción y el reconocimiento de las estructuras transfronterizas. La búsqueda de fuentes de financiamiento se inscribe cada vez más como la preocupación mayor de los actores políticos y asociativos locales, quienes han aprendido a solicitar fondos a los organismos transnacionales. De hecho, es notable que el sello “transfronterizo” se ha convertido en un medio de captación de recursos internacionales (“captar” fue la palabra más pronunciada en las entrevistas realizadas en la frontera El Salvador-Honduras, 2012) (Medina, 2014). William Robinson (2003) relaciona esta implicación creciente de las ONGs internacionales en los procesos de desarrollo con un cambio en las estrategias de alianzas desde los años noventa. Para él, se trata, por parte de las ONGs, de una redirección hacia la sociedad civil de la ayuda antes dada a los Estados.

También es central el tema de la institucionalización. Por ello la presencia de los Estados centrales es imprescindible. *“Nadie va a querer hablar de temas de fronteras con otro país si no está el gobierno nacional. Porque el tema es soberanía. No se puede ignorar la frontera. Y en práctica ¿cómo es hoy en día? Eso es otra pregunta, y la respuesta es menos positiva. Se necesita más presencia gubernamental (...) El Estado tiene que estar claramente*



*cumpliendo su rol*¹³. Se puede subrayar que si la mancomunidad Río Lempa es la más establecida y perenne, es que hay detrás el respaldo legal de los tres Estados y que fue creada en el marco de un acuerdo trinacional.

La ayuda financiera y el respaldo técnico de los donantes internacionales pueden aparecer como la solución a corto plazo pero contiene efectos perversos. Los elementos de fragilidad de las alianzas estudiadas son numerosos. Por un lado, crean una dependencia y un inevitable riesgo de paro vinculado al carácter puntual de los programas de los donantes, con plazos de tres a cinco años en la mayoría de los casos. Por otra parte, subraya la fragilidad del modelo de desarrollo y de impulso de gestión compartida como se implementa actualmente (Medina, 2014). El ejemplo de ACTRIGOLFO es significativo. Además del respaldo fundamental de la CCAD, la asociación se ha beneficiado a partir de 1994 directamente de los fondos de la ONG española Amigos de la Tierra y de la cooperación alemana (DED). Otras ONGs han ayudado a través de programas más puntuales: TNC, WWF, la UICN y Geólogos del Mundo. ACTRIGOLFO ha pasado así una primera fase activa hasta 1999, durante la cual participó en la ejecución de un programa de preservación de los ecosistemas costeros del Golfo de Fonseca impulsado por la CCAD (PROARCA/COSTAS), y financiado conjuntamente por la Agencia estadounidense para el desarrollo (USAID), Rainforest Alliance, WWF y TNC. El fin del programa PROARCA ha acarreado, entre 2000 y 2004, una fase de desmovilización. Desde 2004, el apoyo de la UICN ha permitido la supervivencia de ACTRIGOLFO, mientras el golpe de estado en Honduras provocó que la cooperación alemana y varias ONGs interrumpieran su ayuda financiera y los programas asociados. Un Plan Estratégico 2011-2015 parecía poder asegurar un financiamiento, a cargo del equipo técnico Corredor del Mangle (CCAD y AECID), pero las últimas entrevistas realizadas permiten concluir que ACTRIGOLFO se encuentra de nuevo en gran parte inactivo¹⁴.

¹³ Entrevista con el director de la Fundación Vida, 2012.

¹⁴ Entrevista con el presidente y el gerente técnico de ACUGOLFO, Asociación hondureña de Cuencas del Golfo de Fonseca, miembro de ACTRIGOLFO, agosto de 2012.



El caso del Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del Río Goascorán es idéntico: se conformó en 2006 con fondos de la Unión europea. En 2009 se desactivó, cuando el programa europeo de apoyo a la cooperación transfronteriza El Salvador-Honduras terminó, y también a causa del golpe de estado en Honduras. Volvió a activarse con los fondos de un nuevo programa (BRIDGE) de la UICN a partir de 2011.

La elaboración y la implementación de los proyectos de cooperación también conducen a cuestionar la realidad de una dinámica *bottom up* que se puede imaginar frente al surgimiento de las movilizaciones locales. De momento por lo menos, el peso de las orientaciones dadas por los organismos internacionales en los proyectos de cooperación transfronteriza, con un aspecto muy normativo, conduce a pensar que, a pesar del rol creciente de los actores locales, los proyectos de cooperación dependen de una aplicación todavía bastante *top down*, por parte de lo que D. Dumoulin y E. Rodary llaman, para el sector de la conservación por ejemplo, un “oligopolio” (2005).

Los actores identifican también las diferencias de legislación y las asimetrías institucionales entre los Estados como un factor limitante para una acción integrada. En el sector ambiental por ejemplo, las normas y categorías de las áreas protegidas difieren de cada lado de la frontera y obstaculizan el trabajo común. Sin contar también con el riesgo que la inestabilidad política genera y que abruma los proyectos transfronterizos: el avance de los programas en el Golfo de Fonseca ha padecido de los bloqueos en los puestos fronterizos de Honduras y del paro de varias fuentes de financiamiento nacionales e internacionales, reticentes a ayudar indirectamente un gobierno resultante de un golpe de estado.

Por fin, el mantenimiento de la unidad más allá de las fronteras aparece como el último obstáculo a superar. Para el gerente de ACTRIGOLFO, el reto más grande de la asociación es sencillamente “mantenerse, mantenerse unidos”. Para ello, las herramientas TIC, el teléfono, el correo electrónico, la comunicación vía skype, si bien ayudan mucho, no substituyen totalmente los encuentros físicos. La cohesión de ACTRIGOLFO ha contado mucho con la contratación en 2009 de un gerente encargado de dar vida a la estructura transfronteriza, asegurando la coordinación financiera y administrativa de la asociación.



Cuestionar los territorios transfronterizos como nueva escala de intervención de la acción pública

El sello “transfronterizo” es redituable ante lo transnacional

Eso es obvio. La frontera se ha convertido en un recurso para la captación de subsidios porque suena al oído de los donantes y de los organismos supranacionales como una herramienta de integración regional. Esa nueva concepción permite revertir el estigma fronterizo y tejer relaciones de proximidad. La construcción de alianzas transfronterizas resulta de una estrategia pragmática: se fundamenta, frente a la comprobación de problemáticas comunes, en la convicción de que el sello “transfronterizo” ofrece a los actores locales una mayor visibilidad y por consiguiente es el mejor medio para captar los financiamientos de los donantes, siendo elegibles a sus programas. *“Carecemos de recursos propios para poder elaborar un proyecto, la idea es pues poder captar financiamientos”*¹⁵. La transfrontericidad es redituable (“bankable”), así como lo expresa Laetitia Rouvière en su análisis de la asociación de municipalidades aymaras en la frontera entre Bolivia, Perú y Chile (2009).

Además de la captación de recursos, el llamado a los agentes exteriores obedece también a la necesidad de atraer a la comunidad internacional para intentar incidir ante los gobiernos nacionales. Estos últimos han venido descargándose de su función como Estados de bienestar. No obstante, como lo hemos apuntado más arriba, son ineludibles en cuanto al fortalecimiento de las alianzas transfronterizas, y por eso los actores esperan así interpelarlos.

Lo que está en juego es la inscripción de lo transfronterizo como una nueva escala de la acción territorial en un proceso de co-construcción territorial

Las fronteras aparecen como espacios paradigmáticos de la inter-relación. Nos parece que se puede remitir con beneficio al concepto de la inter-territorialidad. Se puede definir como “la búsqueda de la eficacia de la acción pública territorial a través la coordinación, la articulación, la reunión de territorios, así como son” (Béhar et al., 2014).

¹⁵ Entrevista con gerente de la mancomunidad fronteriza ASIGOLFO, El Salvador, mayo de 2010.



El tema de la inter-territorialidad ha hecho su aparición hace unos años en el debate público en Francia. Viene a renovar el enfoque territorial tradicional. Cabe citar el libro central de Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité* (2010). Esta noción movilizada recientemente remite a la apertura de un diálogo entre territorios y a la necesidad de re-pensar el ordenamiento territorial. Su implementación se adosa a la capacidad de los territorios y de los actores locales a hacer surgir nuevas redes de actores.

Si lo transponemos al escenario transfronterizo, no se trataría de una voluntad de borrar las fronteras políticas sino de posicionarse en un proceso de cooperación inter-territorial, de dibujar una trama inter-territorial que rebase las fronteras y permita reflexionar en términos de circulación. Se trata de hacer un enlace territorial, de movilizar la inter-territorialidad como un verdadero proyecto y dejar de aprehender las fronteras como un intersticio vacío de políticas públicas.

Las fronteras son un “lugar privilegiado de articulación del político y del espacial” (Foucher, 1991) y pueden convertirse en un lugar de innovación en términos de gobernanza, en un laboratorio de formas de acción colectivas novedosas. Encontrar lo que se puede hacer en común es superar las discontinuidades políticas. También la frontera es un lugar privilegiado de articulación de las identidades, que demuestra toda la complejidad de la relación a las comunidades de pertenencia, a la vez nacionales y regionales y también transfronterizas (les reúnen el sentimiento de abandono de la república y a menudo lazos familiares antiguos).

Sin embargo, resultan particularmente difíciles de aplicar los proyectos transfronterizos porque a la dimensión vertical de las relaciones de niveles involucrados (entre actores locales y estatales) se suma la dimensión horizontal (entre actores de cada lado de la frontera), las asimetrías institucionales y las crispaciones de soberanía. El nuevo juego de actores desplaza la geometría de los conflictos. Los antagonismos tradicionales oponían los Estados en torno a diferendos de soberanía y de explotación de los recursos. Hoy en día, si bien las tensiones interestatales no han desaparecido, han visto bajar su intensidad, y la oposición parece más cristalizarse verticalmente entre escalas locales y gobiernos centrales, en torno a la aspiración



de los primeros para captar la atención de los segundos.

Las mancomunidades: el escalón territorial que se afirma a nivel local

A la par de los actores asociativos civiles, el nivel que se afirma en los programas de cooperación y que debe llamar la atención es el recientemente creado de las mancomunidades, o sea el nivel supra-municipal. En la mayoría de los países centroamericanos, la figura de las mancomunidades ha sido creada entre 2002 y 2003, o sea hace poco tiempo, pero se afirma como la escala estratégica determinada a tomar el liderazgo de las orientaciones. En el caso del Grupo gestor binacional de la cuenca del Goascorán, las siete mancomunidades fronterizas involucradas son actores motores del proceso y se relacionan con bastante frecuencia. Se observa el mismo movimiento en el conjunto de la región del Golfo de Fonseca, y aún más exitoso, con la conformación de una asociación trinacional de las municipalidades del Golfo de Fonseca (MUGOLFO). Aunque MUGOLFO no puede valerse de un reconocimiento legal en cada uno de los tres países, el objetivo consiste en contribuir al mejoramiento de las condiciones y de la calidad de vida de los pobladores del Golfo. Los actores locales piden una doble integración: a escala nacional y con el otro lado de la frontera.

El esquema que se está organizando traduce pues la superación del modelo westfaliano de cooperación binacional y se inscribe en el movimiento de empoderamiento (*empowerment*) de lo local, aunque el grado débil de descentralización no permite todavía gran libertad de acción. El tema de la cooperación inter-municipal ocupa la mitad del libro de Altmann Borbón y Brealey (2011) sobre la cooperación transfronteriza en América Latina. La afirmación de esta escala política resulta de la ausencia de un nivel intermediario de descentralización en los países centroamericanos. Viene a subsanar un vacío institucional. Las provincias, departamentos o regiones, cual que sea su nombre, únicamente son niveles de desconcentración del poder central. Es una limitación fuerte hoy para reflexionar sobre proyectos de desarrollo a escala infra-nacional, porque el nivel municipal carece de capacidades financieras, humanas y legales. Las mancomunidades participan en transformar el paisaje institucional centroamericano. Pero es un nivel institucional fuertemente ligado a los donantes transnacionales, pues las mancomunidades no tienen presupuesto del Estado (como



es el caso en Francia), solo se mantienen gracias a las contribuciones de las municipalidades y la ayuda de organismos internacionales.

Conclusión

En materia de conclusión, se puede retomar la alegoría del *puente* y de la *puerta* formulada por Simmel y citada por el antropólogo Michel Marié (2005). El puente es lo que reúne y la puerta lo que separa, y como lo expresa Marié, en esta coexistencia de los contrarios no hay por un lado el conflicto y por un lado la cooperación como categorías exclusivas la una de la otra, sino una dialéctica sin síntesis, una tensión dialéctica entre conflicto y cooperación. El uso del concepto de interfaz permite acercarse a esta dialéctica, en cuanto contribuye a “interesarse menos en las limitaciones de las discontinuidades que en las interfaces entre sistemas espaciales o sociales contiguos y/o interrelacionados” (Groupe de Recherches “Interfaces”, 2008). El aporte es notable, “en un mundo muy organizado por las redes (...), la entrada por las interfaces, y las interrelaciones que facilitan, es de naturaleza a aclarar la comprensión de la organización del espacio y de sus dinámicas actuales”. Apropiarse del concepto de interfaz significa explorar la dimensión de contacto que ofrece la línea fronteriza, contacto en sus dimensiones de conflicto como de cooperación. Además, las interfaces fronterizas resultan hoy más complejas porque se deben entender desde una dimensión transfronteriza a una dimensión transnacional.

Las relaciones de vecindades muy ancladas y presentes en las fronteras del istmo centroamericano (Rodríguez, 2009) han permitido una movilización transfronterizas de los actores locales, que sean instituciones públicas, sector social y privado. Todavía se encuentran frágiles, pero hay que considerarlas con atención porque son un primer paso hacia la construcción de una nueva institucionalidad y formas de gobernanza y afirman la necesidad de promover políticas de cooperación y de colaboración transfronteriza desde lo local.



Bibliografía :

ALTMANN BORBON, Josette, BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011.

ATLANI, Laetitia (coord.). “Les ONG à l’heure de la ‘bonne gouvernance’ ”. *Autrepart*, n°35, 2005/3.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, VANIER, Martin. “Réforme territoriale : avis de décès de l’interterritorialité ?”. *Métropolitiques*, 13/06/2014

(<http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html>)

BLATTER, Joaquim, INGRAM, Helen (Eds.). *Reflections on water. New approaches to transboundary conflicts and cooperation*. Cambridge: MIT Press, 2001.

BOVIN Philippe (coord.). *Las Fronteras del Istmo: Fronteras y Sociedades entre el Sur de México y América Central*. México: Ed. CEMCA, 1997.

CARDONA, Rokaël. *La integración centroamericana desde lo local: La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa*, texto en línea en el Portal de Desarrollo Humano Local del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (País Vasco). <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0508/libreria-262.pdf>

DEBARBIEUX, Bernard. “La nature inconstante des relations entre nature et frontière”, In : VELASCO-GRACIET Hélène, BOUQUET Christian, coord., *Tropisme des frontières*. Paris : L’Harmattan, 2005, pp. 77-81.

DONZELLI, Stefania. “Border Studies Theoretical approaches, themes of inquiry, and suggestions for future work”. *Migration Literature Review* No. 3, Working Paper, No. 571, November 2013 (en línea).



DUMOULIN, David, RODARY, Estienne. “Les ONG au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité”. In : AUBERTIN Catherine, ed., *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*. Paris : IRD Editions, pp. 59-98, 2005.

FERRUFINO, Carlos, GRANDE, Carlos. *Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)*. San Salvador: GIZ-CCVAH-SISCA, 2013.

FOUCHER, Michel. *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*. Paris : Fayard, 1991.

FOURNY, Marie-Christine. “De la frontière naturelle à la nature comme lien transfrontalier. Du rôle et de la place de l’environnement et du milieu dans les coopérations transfrontalière”. In : VELASCO-GRACIET Hélène, BOUQUET Christian, coord., *Tropisme des frontières*. Paris : L’Harmattan, pp. 97-116, 2005.

GRANADOS CHAVERRI, Carlos. *El mar, la nueva frontera centroamericana*. San José: Fundación para la paz y la democracia-Universidad de Costa Rica, Cuaderno 3, 2000.

Groupe de Recherches Interfaces, “L’interface : contribution à l’analyse de l’espace géographique”. *L’Espace Géographique*, vol. 3, t. 37, pp. 193-207, 2008.

HIREZI, Miriam. “La coop intermunicipal transfront en la región del Trifinio de El Salvador, Guatemala y Honduras”. In: ALTMANN BORBON, Josette, BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Editorial Teseo, pp.149-164, 2011.

KOLOSSOV, Vladimir. “Border studies: Changing perspectives and theoretical approaches”. *Geopolitics*, 10/2005, p. 606-632, 2005.

LÓPEZ Alexander, HERNÁNDEZ Aurora (Eds). *Memoria del taller mesoamericano sobre gobernabilidad de cuencas transfronterizas*. Costa Rica, Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE) de la Universidad Nacional (Costa Rica), Pacific Institute (USA), Universidad Estatal de Oregón (USA), 2004.



(<http://www.territorioscentroamericanos.org/redesar/Gobernabilidad%20e%20Instituciones/Gobernabilidad%20de%20Cuencas%20Transfronterizas.pdf>)

MARIE, Michel. “L’anthropologue et ses territoires, qu’est-ce qu’un territoire aujourd’hui ?”. *Espaces et sociétés*, 2005/1, n°119, pp. 177-198, 2005.

MEDINA, Lucile. *Le dilemme des frontières en Amérique centrale, marges symboliques ou espaces en construction. Le cas des frontières Nicaragua-Costa Rica et Costa Rica-Panamá*. Doctorado de geografía, Universidad Paris X-Nanterre, 2004.

MEDINA, Lucile. « Gestion des bassins hydrographiques transfrontaliers et institutionnalisation : l’initiative du Grupo Gestor Binacional du bassin du Río Goascorán (Honduras-El Salvador) ». *Regions and Cohesion*, Volume 4, Issue 2, pp. 54-80, 2014.

MIGDAL, Joel. *Estados débiles, estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica, Colección Umbrales, 2011.

NEWMAN, David. “The lines that continue to separate us: borders in our ‘borderless’ world”. *Progress in Human Geography*, abril, n°2 vol.30, pp.143-161, 2006.

NYE Joseph, KEOHANE Robert. *Transnational Relations and World Politics*. Boston: World Peace Foudation, 1971.

PLANCHE, Jeanne, LAVIGNE, Philippe. “L’Union européenne et les sociétés civiles du Sud : du discours politique aux actions de coopération”. *Autrepart*, (35), pp. 143-160, 2005.

ROBINSON, William. *Transnational conflicts: Central America, social change and globalization*. London: Verso, 2003.

ROBERTSON Robert. “Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity”. In: FEATHERSTONE M. et al., eds., *Global Modernities*, London: Sage, pp. 25-44, 1995.



RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA, Tania. *Vecinos entre fronteras. Experiencia de las comisiones transfronterizas locales del proyecto Alianzas de la IUNC 2004-2008*. Moravia, Costa Rica: UICN, 2009.

RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA, Tania. *Gouverner l'environnement dans les régions frontalières. Coopération et conflits dans les bassins du Río Sixaola (Costa Rica-Panamá) et du Río San Juan (Costa Rica-Nicaragua)*. Doctorado en geografía del desarrollo, Universidad Paris 7 Diderot, 2014.

ROSENAU, James N. *Turbulences in World Politics: A theory of Change and Continuity*. Princeton : University Press, 1990.

ROUVIERE, Laetitia (Ed.). *La gouvernance frontalière, quelles opportunités pour les acteurs locaux ?*, Institut de Recherche et de Débat sur la Gouvernance, publicación en línea, 2009 (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-54.html>)

TARRIUS, Alain. *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*. Paris : Balland, 2002.

TORRES JIMÉNEZ, Carlos, "Cooperación transfronteriza: experiencia de la asociación de regiones fronterizas de Europa para Am Central". In: ALTMANN BORBON, Josette, BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Editorial Teseo, pp. 125-138, 2011.

VAN HOUTUM, Henk. "The Geopolitics of Borders and Boundaries". *Geopolitics*, 10/4, pp. 673-74, 2005.

VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica Anthropos, 2010.

VANIER, Martin. *L'inter-territorialité, pistes pour hâter l'émancipation territoriale*, texto en línea : https://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/.../L_interterritorialite.doc, 2014.

