

Informe Final

Cooperación UE – Centroamérica

*Apoyo a las acciones de cooperación transfronteriza
del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*

Contrato:
Versión Final
Aprobado por

2012.CE.16.0.AT.080
Informe Final
DG Regio

Fecha: 17/11/2014

Elaborado por

la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)



Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)
Association des régions frontalières européennes (ARFE)
Association of European Border Regions (AEBR)
Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)
Europæiske grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG)
Werkgemeenschap van Europese grensgebieden (WVEG)
Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)
Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών (ΣΕΣΠ)
Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)
Ассоциация Европейских Приграничных Регионов (АЕПР)



Administración:

Enscheder Straße 362
D-48599 Gronau (Alemania)

Tel.: +49 2562 70219

info@aebr.eu

www.aebr.eu

Secretaría General:

Anna-Mackenroth-Weg 49
D-12205 Berlín (Alemania)

Punto de Contacto de la ARFE en Bruselas:

Oficina de Extremadura
5, rue Saint Quentin
B-1000 Bruselas (Bélgica)

AEBR Info Center en Járkiv (Ucrania):

siromed@ukr.net

AEBR Info Center en Kaliningrado (Federación Rusa):

ipprvs@gmail.com

AEBR Info Center en Belgrado (República Serbia):

ananikolov@hotmail.com

Nota de descargo:

Este proyecto está financiado por la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, dentro de los Diálogos sobre Política Regional de la UE con los países de América Latina y en el marco de la llamada del Parlamento Europeo a poner la Política Regional de la UE en un mayor contexto internacional y para una mayor cooperación con los países terceros

Estos diálogos se han establecido para intercambiar información y buenas prácticas sobre la experiencia en el establecimiento y puesta en marcha de la Política de Cohesión.

La información, opiniones y puntos de vista expresados en este informe son los de la ARFE y otros actores (cuando así se indique), y no reflejan necesariamente la posición u opinión oficial de la Comisión Europea.

Cooperación UE – Centroamérica:

Apoyo a las acciones de cooperación transfronteriza del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

Europe Direct es un servicio que le ayuda a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea

Teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no permiten el acceso a los números 00 800, o esas llamadas pueden ser facturadas.

Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana
REGIO DG 02 - Comunicación
Avenida de Beaulieu 1
1160 Bruselas
BÉLGICA

E-mail: regio-publication@ec.europa.eu
Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm

© Unión Europea, 2014
Se autoriza la reproducción siempre que se mencione la fuente.

Más información sobre la Unión Europea está disponible en Internet
(<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN
doi:

Índice de contenidos

	Pág.
Índices de ejemplos y de figuras	6
Acrónimos y abreviaturas	7
Códigos de los países	8
Resumen Ejecutivo ES	9
Executive Summary EN	13
1 Introducción	17
1.1 Introducción general a los principales aspectos del estudio	17
1.2 Propósito y objetivos	22
1.3 Situación actual de la CTF en Centroamérica	24
1.4 Contenidos	25
2 Metodología	25
2.1 Selección de expertos y áreas fronterizas a estudiar	25
2.2 Investigación y documentación	27
2.3 Cuestionario y entrevistas	27
2.4 Talleres y análisis DAFO	27
2.5 Tareas finales y sumario de tareas y entregables	29
3 Valoración Territorial del Estudio de Casos en América Central	33
3.1 Caso 1: Golfo de Fonseca	35
3.2 Caso 2: Trifinio	40
3.3 Caso 3: Cuenca del Sixaola	43
3.4 Otras iniciativas identificadas	45
3.4.1 Guatemala: un caso nacional con una variedad de fronteras	45
3.4.2 Integración y desarrollo en Mesoamérica. Infraestructuras e integración física	46
3.4.3 SEFRO (Programa Regional de Seguridad Fronteriza en Centroamérica)	47
3.4.4 Referencias al Caribe	49
4 Problemas y soluciones. Impacto en futuras acciones (desafíos)	50
5 Lecciones aprendidas, buenas prácticas y obstáculos	52
6 Recomendaciones, conclusiones y propuesta de Hoja de Ruta	59
Recomendaciones	59
Conclusiones	62
Borrador de hoja de ruta	65
Bibliografía	67
Anexo 1: Ficha sobre el Golfo de Fonseca (SV-HN-NI) (incluyendo análisis DAFO y mini-taller) ES	
Anexo 2: Ficha sobre el Trifinio (SV-GT-HN) (incluyendo análisis DAFO y mini-taller) ES	
Anexo 3: Ficha sobre la cuenca del Sixaola (CR-PA) (incluyendo análisis DAFO) ES	
Anexo 4: Informe sobre los Encuentros de Cooperación Transfronteriza en Europa, Caribe y América Latina en Martinica ES	

	<i>Pág.</i>
Índice de ejemplos	
Ejemplo 1: Estructuras de Cooperación Transfronteriza (CTF) en Europa	18
Ejemplo 2: La ordenación del territorio y la cooperación portuaria en las TEN-T	19
Ejemplo 3: Participación de las Autoridades Locales y Regionales en la UE	22
Ejemplo 4: La generación de capacidades en Europa Oriental y el Manual de CTF	22
Ejemplo 5: Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)	24
Ejemplo 6: El Espacio de Schengen	33
Ejemplo 7: Frontex y SEFRO	34
Ejemplo 8: Otras experiencias de cooperación portuaria	36
Ejemplo 9: La cooperación en el Golfo de Botnia (FI-SE)	37
Ejemplo 10: Las estrategias macrorregionales	39
Ejemplo 11: Euroregiones complejas (trinacionales y más)	40
Ejemplo 12: La Triple Frontera Amazónica y otras triples fronteras	42
Ejemplo 13: Euroregión Neißة-Nisa-Nysa (DE/CZ/PL) y DKMT (HU-RO-RS)	42
Ejemplo 14: Minorías transfronterizas	44
Ejemplo 15: La Cooperación Territorial Europea	52
Ejemplo 16: Regiones Objetivo 1	53
Ejemplo 17: Transportes integrados sin fronteras	62
Ejemplo 18: Proyectos persona-a-persona	64
Ejemplo 19: Oportunidades para regiones en desarrollo	64
Ejemplo 20: El Hospital Transfronterizo de la Cerdanya (ES-FR)	64

Índice de figuras

Figura 1	Casos de CTF identificados como objeto de este estudio	18
Figura 2	Taller organizado en el SICA, San Salvador, el 9 de diciembre de 2013 con la participación del Secretario General del SICA, el Sr. Ronald Hall (DG Regio), la ARFE, representantes de varios departamentos del SICA y varias organizaciones de actores de la CTF centroamericana	30
Figura 3	Golfo de Fonseca	35
Figuras 4-7	Visión Estratégica para el Golfo de Fonseca	38
Figura 8	Países implicados en el Trifinio	38
Figura 9	Reserva de la Biosfera en la Región del Trifinio	40
Figura 10	Declaración Como Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio Fraternidad	40
Figura 11	Mapa de Costa Rica y Panamá	43
Figura 12	Mapa de la frontera entre CR y PA, con la cuenca del Sixaola al norte	43
Figura 13	Mapa de América Central	45
Figuras 14-15	Relación de proyectos GT-MX presentados en la reunión del SELA	46
Figura 16	Resultados esperados del SEFRO	47
Figura 17	El Sr. Salvador Sánchez Serén, Presidente de la República de El Salvador (entonces Vicepresidente y candidato a la Presidencia) con el Sr. Mario Otero, experto de la ARFE en CTF centroamericana, y el Secretario General de la ARFE en San Salvador el 30 de mayo de 2013	50
Figura 18	El Sr. Óscar Ortiz, entonces alcalde de Santa Tecla (ES) y ahora Vicepresidente de la República de El Salvador; y el Sr. Hugo Martínez, Secretario General del SICA; con el Secretario General de la ARFE y el Sr. Mario Otero en las Oficinas Centrales del SICA en San Salvador el 20 de septiembre de 2013	50

Acrónimos y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AECT	Agrupación Europea de Desarrollo Territorial
ALRs	Autoridades Locales y Regionales
AMEXCID	Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional al Desarrollo
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
ATRIDEST	Asociación del Trifinio para el Desarrollo Sostenible
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad y Mercado Común Caribeño
CBM	Corredor Biológico de Mesoamérica
CCSICA	Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (SICA)
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CeSPI	<i>Centro Studi de Politica Internazionale</i>
CJDPCAMCC	Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia
CONFEDELCA	Conferencia para el Desarrollo Local en Centroamérica
CRCCAM	Consulta Regional de la Carta Centroamericana de Autonomía Municipal
CSUA	Consejo Superior de Universidades Centroamericanas
CTF	Cooperación Transfronteriza
CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (también <i>FODA</i>)
DG	Dirección General
DG DevCo	DG de Cooperación y Desarrollo (Comisión Europea)
DG REGIO	DG de Política Regional y Urbana (Comisión Europea)
EUROPOL	Agencia para el Cumplimiento de la Ley en la UE
FALCA	Foro de Autoridades Locales de Centroamérica
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo (SV)
FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia (CR)
GEF	<i>Global Environment Facility</i> (Instrumento Mundial de Medio Ambiente)
GIF	Gestión Integral de Fronteras
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Sociedad para la Cooperación Internacional)
ICBAN	<i>Irish Central Border Area Network</i> (Red del Área Fronteriza Central de Irlanda)
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IDELCA	Instituto para el Desarrollo Local en Centroamérica
IIDC	Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
IILA	<i>Istituto Italo Latino Americano</i>
INTERPOL	Organización Internacional de la Policía Criminal
LACE	<i>Linkage Assistance and Cooperation for European Border Regions</i>
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MOT	<i>Mission Operationnelle Transfrontalière</i>
NWRCBG	<i>North West Region Cross-Border Group</i> (Grupo Transfronterizo de la Región Noroeste)
OCAM	Organización Centroamericana de Migración
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA	<i>Oganización de Estados Americanos</i>
ONG	Organización No Gubernamental
P2P	<i>People-to-People</i> (Persona-a-persona)
PECOs	Países de Europa Central y Oriental
PRESANCA	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica
PRESISAN	Programa Regional sobre Sistemas de Información para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica
PROCUENCA	Plan para la Gestión Integral de los Recursos Hídricos y el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan
PTL	Política Transfronteriza Local
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEFRO	Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SET	Secretaría Ejecutiva Trinacional
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SINTET	Sistema de Información Territorial Trinacional
TEN-T	Redes Transeuropeas de Transporte
TF	Transfronterizo, -a
UDUAL	Unión de Universidades de América Latina y el Caribe
UE	Unión Europea
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organización de las NN.UU. para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UTT	Unidad Territorial Transfronteriza

Códigos de los países (ISO 3166-1 alfa 2)

<i>América</i>		<i>Europa</i>			
AR	Argentina	AL	Albania	IT	Italia
BR	Brasil	AT	Austria	LU	Luxemburgo
BZ	Belize	BE	Bélgica	NL	Países Bajos (Holanda)
CO	Colombia	CH	Suiza	NO	Noruega
CR	Costa Rica	CZ	República Checa	PL	Polonia
GT	Guatemala	DE	Alemania	PT	Portugal
HN	Honduras	DK	Dinamarca	RO	Rumanía
MX	Mexico	ES	España	RS	Serbia
NI	Nicaragua	FI	Finlandia	SE	Suecia
PA	Panama	FR	Francia	SK	Eslovaquia
PE	Perú	GR	Grecia	UA	Ucrania
PY	Paraguay	HU	Hungría	UK	Reino Unido
SV	El Salvador	IE	Irlanda		
US	Estados Unidos				

RESUMEN EJECUTIVO

ES

A partir del análisis preliminar sobre la situación de la Cooperación Transfronteriza (CTF) en Centroamérica incluido en el estudio "CTF en América Latina. Una contribución al proceso de integración regional", preparado en 2011 por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) para la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Regio) de la Comisión Europea, en 2013 fue posible afrontar el presente trabajo en estrecha coordinación con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En Centroamérica existe actualmente un profundo y dinámico proceso de integración desde hace muchos años, que ha sido seguido cuidadosamente por la ARFE a través de distintos partenariados, especialmente la Secretaría General del SICA, promotor principal de varias sólidas iniciativas transfronterizas, y siendo el socio más apropiado para fortalecer estos procesos a nivel supranacional en la región.

Por otro lado, los municipios fronterizos en los países centroamericanos demandan cada vez más instrumentos para la CTF, siendo éste un ámbito en pleno crecimiento y constante desarrollo.

Se seleccionaron tres áreas fundamentales como objeto de este estudio: el Proceso del Trifinio, el Golfo de Fonseca y la Cuenca del Sixaola, entre Costa Rica y Panamá. El Trifinio se inició en los años setenta en una región compartida por El Salvador, Guatemala y Honduras, con el fin de preservar recursos naturales compartidos, sostener procesos de mantenimiento de la paz en la región y desarrollar la integración trinacional. El Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua) es un actor creciente en el desarrollo de la CTF en Centroamérica por su localización estratégica y especialmente debido a los debates sobre nuevas infraestructuras y la necesaria coordinación de muchos intereses nacionales en un territorio relativamente pequeño. La tercera área, la Cuenca del Sixaola, está considerada la zona de América Central más pacífica y dispuesta a la CTF, donde varios actores internacionales están desarrollando iniciativas públicas y privadas con un gran impacto transfronterizo.

La CTF ha sido un tema débil dentro del proceso de integración centroamericano, generalmente ausente de las agendas políticas debido al centralismo imperante y, probablemente, a la falta de niveles intermedios de gobierno. Hay algunos acuerdos bilaterales entre municipios a través de algunas fronteras, complicando algo más la situación, según algunos actores. Algunos de estos esfuerzos se han realizado durante años, pero están limitados por la práctica: no hay reconocimiento del papel de los municipios como actores estatales por parte de los gobiernos nacionales. Ello se refleja en la ausencia de competencias descentralizadas, incluyendo su financiación. Los territorios fronterizos pueden ser descritos como áreas subnacionales rezagadas, ausentes de muchas políticas públicas debido a su menor peso político y económico, menores en población, más rurales, periféricos, alejados de las grandes ciudades, con la mayor parte de su población perteneciente a los pueblos originarios o afrodescendientes, con niveles de desarrollo por debajo de las medias nacionales y divididos por diferentes jurisdicciones en un evidente "efecto frontera". El SICA está haciendo importantes esfuerzos para definir el papel de los municipios en el proceso de integración, teniendo en cuenta la institucionalidad nacional y local.

El propósito de este estudio fue desarrollar un análisis DAFO en las áreas transfronterizas seleccionadas en Centroamérica que muestran un alto potencial para la cooperación pero donde aún no se ha conseguido un enfoque sistemático de la cooperación territorial. Entre los hallazgos de estos análisis DAFO siempre se insiste en que las tareas para poner en marcha acciones sostenibles e integradas que protejan y desarrollen iniciativas transfronterizas en Centroamérica deben ser llevadas a cabo por instituciones locales, nacionales y supranacionales (gobernanza multinivel y subsidiariedad), así como otros actores no públicos, como las ONGs y las empresas (partenariado). La clave está en el desarrollo local transfronterizo, y así se está enfocando en iniciativas como PRESANCA I y II (Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica) y PRESISAN (Programa Regional sobre Sistemas de Información para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica) a través de Unidades Territoriales Transfronterizas (UTT), pero la participación del nivel local aún debe promocionarse mucho más para poder ser explotada en su totalidad.

La contribución de la ARFE y otras organizaciones regionales europeas, así como sus socios en América Central, ha permitido el intercambio de experiencias y buenas prácticas para generar capacidades en esta región, donde la cooperación sistemática y sostenible es sólo un deseo. En realidad hay un enorme campo de trabajo en materia de desarrollo del conocimiento y la formación, así como en la puesta en marcha de estructuras permanentes para la CTF. Hay una necesidad de programas y estructuras para fortalecer la cohesión social, económica y territorial, sin duplicar objetivos ni funciones entre iniciativas e instituciones existentes y las de nuevo cuño. Estos análisis DAFO en áreas transfronterizas seleccionadas, observando su situación socioeconómica actual, división territorial, e identificando desafíos comunes ayudan enormemente a en la elaboración de una hoja de ruta factible para la CTF en América Central, teniendo en cuenta la mayoría de factores internos y externos

La situación en América Central es bastante compleja, a pesar de su tamaño, con enormes retos en materia de seguridad, tráfico ilegal y la enorme tendencia de sus poblaciones a emigrar, particularmente a los EE.UU. Los procesos de toma de decisiones son incluso más complejos, particularmente en las áreas fronterizas. Se precisa de una visión política para comprender el desarrollo fronterizo y la integración centroamericana, y esta cuestión no ha sido desarrollada aun suficientemente por los gobiernos nacionales. Si añadimos la ausencia de gobiernos intermedios y las asimetrías institucionales y legislativas entre estos países, hay pocas oportunidades para alcanzar un cierto grado de armonización que solucione algunas diferencias fronterizas y permita alcanzar acuerdos para la gestión conjunta de territorios y recursos fronterizos. Por eso los retos principales para América Central son la definición de un modelo institucional para la gobernanza transfronteriza, abriendo espacios para el diálogo entre las autoridades locales y las instituciones descentralizadas, y la puesta en marcha de una gobernanza multinivel, la colaboración inter-institucional y la CTF.

De hecho, hay algunos retos específicos aún no superados en América Central en relación con la cuestión fronteriza, como la centralidad de las capitales. Las relaciones desiguales, los desequilibrios y los conflictos entre las capitales y las poblaciones fronterizas en relación con los recursos naturales siguen impidiendo un desarrollo consecuente. También hay necesidad de dar soluciones a las carencias humanas y estratégicas de las poblaciones fronterizas mediante la construcción de capacidades para la gestión de recursos naturales compartidos en la mayor parte de los territorios transfronterizos identificados.

Tras la introducción (**capítulo 1**), una revisión de la metodología utilizada en este trabajo se ha incluido en el **capítulo 2**. El **capítulo 3** consiste en una valoración territorial de las experiencias de CTF en los tres casos seleccionados en América Central; y el capítulo siguiente trata de los problemas afrontados (**capítulo 4**). El **capítulo 5** trata de las lecciones aprendidas, mejores prácticas y obstáculos, y el **capítulo 6** incluye una serie de recomendaciones y conclusiones, así como una propuesta de "hoja de ruta" para ser puesta en marcha en el marco del SICA. Se ha incluido una sección de bibliografía, así como una serie de anexos: las tres fichas informativas (**Anexos 1-3**) correspondientes a los casos en estudio, incluyendo algunos antecedentes, disposiciones legales, estructuras existentes, algunas presentaciones estratégicas, los análisis DAFO con algunas perspectivas, y los resúmenes de los talleres. También se ha incluido el informe de una reunión organizada en Martinica para comparar las prácticas de CTF en Europa, América Latina y el Caribe (**Anexo 4**), ya que esta actividad está conectada de alguna manera con el propósito del presente estudio. El informe ha sido "salpicado" con algunos ejemplos de iniciativas y proyectos europeos concretos que pueden servir de inspiración en ciertas situaciones de Centroamérica.

Los análisis DAFO proporcionaron la base para elaborar una hoja de ruta para la CTF en los territorios en estudio, utilizando sus resultados, productos y conclusiones principales para este Informe Final. Las principales lecciones aprendidas y las mejores prácticas europeas (dinámicas de cooperación territorial mediante el apoyo de la Política Regional de la UE y la cofinanciación nacional, regional o local) también inspiraron este plan de acción. Esta información aportó una sólida base para discusiones ulteriores en los mini-talleres. Se ha producido un borrador de "hoja de ruta", siendo distribuido entre algunos socios seleccionados y discutido durante los mini-talleres con los actores más relevantes, organizados de acuerdo a

las especificaciones. Estos mini-talleres tuvieron lugar en el área del Trifinio, en el Golfo de Fonseca y en San Salvador. En este informe hay un resumen de los hallazgos, aunque información más extensa (descripción geográfica, antecedentes históricos, contexto socioeconómico, importancia estratégica, noticias sobre las relaciones bilaterales, trilaterales o multilaterales entre los países implicados, el marco legal e institucional, asociaciones operativas en estas áreas, estructuras, estrategias, programas y proyectos, personas de contacto, ciertas perspectivas a partir del análisis DAFO, y algunas recomendaciones específicas para cada área en estudio) puede encontrarse en las tres fichas informativas.

Además de los mini-talleres, se organizaron muchas más actividades con distintos actores, y otras iniciativas transfronterizas han sido identificadas dentro de éstas y en otras áreas transfronterizas. También hay algunas referencias al área del Caribe. En particular la ARFE, la MOT, la Universidad de la Guayana y las Antillas, y otras organizaciones europeas, con el apoyo de la DG Regio organizaron en Martinica en noviembre de 2013 una acción para coordinar esfuerzos de CTF en Europa, América Latina y el Caribe. Un informe sobre esta actividad se ha incluido como Anexo 4.

En cuanto a los problemas encontrados, hay una falta de coordinación entre distintas iniciativas, incluso promovidas por las mismas instituciones como la UE. Se publican convocatorias para proyectos del Instrumento Europeo de Desarrollo en América Central con un enfoque transfronterizo, sobre las que no existe suficiente información o no están coordinadas con las instituciones relevantes (sobre todo el SICA y las autoridades locales y nacionales implicadas). Otro asunto es la definición de CTF en cada área en particular. Siempre hay una tentación de comparar estructuras y competencias a través de las fronteras. Uno de los retos principales es la creación de mecanismos de comunicación e intercambio basados en un sistema de confianza mutua, así como la promoción de un enfoque “de abajo hacia arriba”, especialmente en la toma de decisiones sobre asuntos transfronterizos. Más específicamente, hay una falta de regulación para los municipios fronterizos. Los enfoques nacionales prevalecen sin un apoyo sustancial a las iniciativas locales de las comunidades fronterizas; sigue habiendo un sentimiento de confrontación en algunas áreas; la mayor parte de las iniciativas llevadas a cabo en los últimos años carecen de resultados mensurables. Los principales asuntos de interés identificados son: seguridad, migración y movilidad, complementariedad económica y social; y, especialmente, la introducción de nuevas regulaciones que limitan libertades existentes con anterioridad en materia de movilidad, como resultado de algunas disposiciones aduaneras unilaterales.

Algunas de las lecciones aprendidas tienen que ver con una falta de programas e instrumentos para la integración en América Central, pero hay una gran voluntad de cooperar. Todas las iniciativas deberían estar coordinadas por el SICA, siguiendo la estela de PRESANCA y PRESISAN, con la participación de otras instituciones, como el Parlamento Centroamericano. Los cinco ejes estratégicos del SICA —seguridad democrática, medio ambiente, integración económica, cohesión económica y social, y fortalecimiento institucional— deben desarrollarse con la participación de los agentes locales, construyendo procesos de gobernanza multinivel y promoviendo los enfoques de abajo arriba. Hay algunas experiencias centroamericanas con un enorme potencial movilizador, particularmente en las áreas del Trifinio y el Golfo de Fonseca.

En cuanto a las recomendaciones:

- La CTF requiere superar las visiones tradicionales sobre soberanía y frontera como límite.
- La CTF obliga a replantear la necesidad de enfoques multisectoriales y transversales en los procesos de integración.
- La CTF requiere una gobernanza multinivel para coordinar a los actores de los niveles internacional, regional, nacional y local.
- El SICA debe involucrarse directamente en el desarrollo de conceptos, estrategias, programas y experiencias en la región.
- Construir las capacidades locales a través de programas de formación sistemáticos sobre CTF para funcionarios, políticos y otros grupos de interés es muy necesario.

- La Cooperación Internacional está cambiando, y los países en desarrollo deben pilotar este cambio fortaleciendo su institucionalidad y capacidades.
- El Acuerdo de Asociación UE-América Central se centra mucho en el comercio, pero sus pilares políticos y de cooperación podrían impulsar una cierta cohesión territorial.
- Deben aprovecharse las oportunidades transfronterizas que ofrece el Programa Sub-Regional para Centroamérica del Instrumento Europeo de Cooperación, entre otros.
- Los esfuerzos de integración van a ser considerados prioritarios por las agencias internacionales de cooperación, pero se requiere una mayor coordinación de esfuerzos a todos los niveles.
- La participación de la ARFE y de otras asociaciones europeas, puede ofrecer experiencia y buenas prácticas.
- Hay una necesidad de construir una identidad transfronteriza que permita superar obstáculos históricos entre estos países, respetando las limitaciones nacionales y promoviendo sinergias y complementariedades.
- También existe una necesidad de programas y estructuras que fortalezcan la cohesión social, económica y territorial sin duplicar objetivos y funcionalidades.
- Nuevos criterios de coordinación y cooperación también son necesarios para la gestión de programas y proyectos dentro de los procesos de integración regional.
- El turismo y la promoción de Centroamérica como un destino único.
- Creación o activación de grupos de trabajo en las zonas fronterizas seleccionadas.
- Concentración en la gobernanza y en los modelos de coordinación.
- Debe realizarse un esfuerzo adicional para establecer un marco legal, político e institucional adecuado que regule y gestione las regiones TF, respetando las cuestiones limítrofes y los marcos constitucionales y legales de cada país.
- Aprovechar las estructuras y redes existentes.
- Una sesión informativa en Europa para las áreas seleccionadas en América Central.
- Se deben elaborar hojas de ruta específicas para algunas áreas fronterizas seleccionadas en reuniones *ad hoc* con la participación de todos los actores.
- El intercambio sistemático de puntos de vista entre los actores locales, con la coordinación de una organización europea, podría llevar a la preparación de un proyecto plurianual para desarrollar estrategias y estructuras de CTF en las áreas seleccionadas de Centroamérica, incluyendo la puesta en marcha de mecanismos financieros específicos.

En resumen, como conclusiones principales:

- Las zonas fronterizas centroamericanas presentan problemas comunes, derivados muchos de ellos de su condición periférica y la falta de armonización legislativa.
- Estas iniciativas tienen que contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas.
- El futuro de la región depende de su integración política y económica.
- La participación de las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil parecen ser factores principales para activar la CTF en América Central, aunque sus prioridades sigan siendo los déficit locales.
- Los principales elementos de interés identificados por los actores locales son la seguridad, la protección medioambiental y el desarrollo humano.
- Existen propuestas unilaterales bastante relevantes hechas por algunos países, y programas promovidos por el SICA, pero la falta de coordinación no las conjuga con las agendas nacionales, con alguna excepción.
- Existen oportunidades en estos territorios para la CTF, pero no hay suficiente estructura social y económica, y faltan enfoques nacionales sólidos.
- La CTF en Centroamérica podría ser un buen ejemplo de colaboración Sur-Sur.
- El Trifinio puede ser un área piloto para otras regiones fronterizas de América Central. El Golfo de Fonseca puede ser un gran ejercicio de coordinación de políticas en el marco del SICA, que puede producir beneficios para toda la región. Y la Cuenca de Sixaola puede ser un caso piloto muy exitoso de cooperación público-privada.

Al final de este informe se ha incluido una propuesta de Hoja de Ruta que puede servir como base para ulteriores debates sobre la CTF en América Central y en cada área TF concreta.

EXECUTIVE SUMMARY

EN

After the preliminary analysis of Cross-Border Cooperation (CBC) in Central America included in the study "CBC in Latin America. A contribution to the regional integration process", prepared by the Association of European Border Regions (AEBR) for the European Commission (DG Regio) in 2011, further developments made possible to face the present project in 2013 in close coordination with the SICA (the Central American Integration System). In Central America there is an on-going and very stimulating integration process since many years, which has been closely followed by the AEBR through different partnerships, especially the Secretariat General of the SICA, main promoter of several sound cross-border initiatives, being the most suitable partner to strengthen these processes at the supra-national level in the region.

On the other hand, border municipalities in Central American countries are increasingly demanding instruments for CBC, being a growing field under permanent development.

Three main areas were identified to be the focus of this study: the Trifinio Process, the Gulf of Fonseca and the Sixaola Basin. The Trifinio Process was initiated in the 1970s in a region shared by El Salvador, Guatemala and Honduras, in order to preserve joint natural resources, sustain peacekeeping processes in the region and develop tri-national integration. The Gulf of Fonseca (El Salvador, Honduras and Nicaragua), is a growing player in the development of CBC in Central America due to its strategic location, and especially because of the discussions about new infrastructures and the necessary coordination of many national interests in a relatively small territory. The third area, the Sixaola Basin, is considered one of the most peaceful and prone to CBC area in Central America, where many international players are developing public and private initiatives with a great cross-border impact.

CBC has been a weak topic within the Central American integration process, mostly absent of local agendas because of prevailing centralism and, probably, because of the lack of an intermediate level of government. There are some bilateral agreements between local authorities across borders, making things more complex, according to some players. Some of these efforts have been made for years, but they are limited by the practice: there is no acknowledgement of municipalities as state actors by national governments. This is reflected in insufficient decentralized competences, including their financing. Border territories can be described in most cases as sub-national areas left behind, not present in some public policies due to their lesser political and economic weight, smaller in population, more rural, peripheral, apart from big cities, with most of their population belonging to indigenous or afro-descendent peoples, with development levels under national averages, and divided by different jurisdictions in an evident "border effect". The SICA is doing important efforts to define the role of municipalities in the integration process, taking into account local and national institutionality.

The purpose of this study was the development of SWOT analyses in three selected cross-border areas in Central America showing a high potential for CBC but where sustainable and systematic territorial cooperation has not yet been achieved. Within the findings of these SWOT analyses, it has always been stressed that the tasks to implement an integrated and sustained activity to protect and develop CBC initiatives in Central America should be done by institutions at supra-national, national and local level (multi-level governance and subsidiarity), as well as by other non-public actors, as it is the case of non-governmental organisations and enterprises (partnership). Cross-border local development is the keyword, and this is also in the focus of initiatives like PRESANCA I and II (*Regional Programme for Food and Nutrition Security in Central America*) and PRESISAN (*Regional Program on Information Systems for Food and Nutrition Security in Central America*) through Cross-Border Territorial Units (UTT), but the participation of the local level is yet to be strongly promoted and fully exploited.

The contribution of the AEBR and other European regional organizations, as well as their partners in Central America, has offered an exchange of expertise and good practises for capacity building in this region, where sustainable and systematic territorial cooperation is just a wish. Actually, there is a great working field in knowledge development and training, as well as in implementing permanent structures for CBC. Programmes and structures to strengthen social and economic cohesion are also very much needed, without duplication of objectives and functions between new and already existing initiatives and institutions.

These SWOT analyses in selected cross-border areas, addressing current socio-economical standing, territorial divide and identifying common challenges are extremely helpful to elaborate a feasible road map for CBC in Central America, taking into account most internal and external factors.

The situation in Central America is quite complex, despite its size, with enormous challenges regarding security, trafficking and their populations' strong trend towards migrating, especially to the US. Decision-making processes are even more complex, particularly in border areas. This needs a political vision to comprise border development and Central American integration, and this question has not been tackled by national governments yet. If we add the absence of intermediate governments and the institutional and legal asymmetries between these countries, there are little chances for some degree of harmonisation to solve some border differences and to agree on the joint management of border territories and resources. Therefore, main challenges for Central America are the definition of an institutional model for cross-border governance, opening spaces for dialogue between local authorities and decentralized institutions, and the implementation of multi-level governance, inter-institutional collaboration and CBC.

In fact, there are some specific challenges not overcome in Central America related to the border question, such as the centrality of metropolis and capital cities. Unequal relationship, misbalances and conflicts between the capitals and border populations around the management of natural resources still prevent a consequent development. It is also needed to facilitate solutions for strategic and human shortages in border populations through the building of capacities to manage shared natural resources in most of the cross-border territories identified.

After the introduction (**chapter 1**), a review of the methodology used in this study is included in **chapter 2**. **Chapter 3** deals with a territorial assessment of CBC experiences at the three selected cases in Central America; and the following chapter tackles problems encountered (**chapter 4**). **Chapter 5** is about lessons learned, best practices and obstacles, and **chapter 6** includes a series of conclusions and recommendations, as well as a proposal of "road map" to be implemented in the framework of the SICA. A section on bibliography has been included, as well as a set of annexes: the three factsheets (**Annexes 1-3**) corresponding to the cases under study, including some background information, legal regulations, existing structures, some strategic presentations, the SWOT analyses and summaries of the workshops. We have also included the report of a meeting organized in Martinique to compare CBC practices in Europe, Latin American and the Caribbean (**Annex 4**), as this activity is somehow connected with the purposes of the present study. The report has been "spotted" with some concrete examples of European initiatives and projects which may be of inspiration for certain Central American situations.

The SWOT analyses provided the basis to elaborate a road map for CBC in the territories under study, including main results, outcomes, lessons learned, recommendations and conclusions in this Final Report. Main European lessons and best practice (dynamics of territorial cooperation through EU Regional Policy support and national/regional/local co-financing) also inspired this action plan. This information brought a solid base for further discussions in the mini-workshops. A draft "Road Map" has been produced, being distributed amongst selected stakeholders and discussed during the mini-workshops with most relevant actors, organized according to the specifications. These mini-workshops took place in the Trifinio area, in the Gulf of Fonseca and in San Salvador. In this report there is a summary of

the findings, but more intensive information (geographical description, historical background, socio-economic context, strategic importance, news about trilateral, bilateral or multilateral relationship between involved countries, legal and institutional framework, operational association in the areas, structures, strategies, programmes and projects, contact persons, perspectives coming from the SWOT analyses and some specific recommendations for every area under study) can be found in the three factsheets.

Besides the mini-workshops, there were many other activities organized with various stakeholders, and some other cross-border initiatives have been identified within these and in other cross-border areas. There are also some references to the Caribbean. In particular, an initiative to coordinate CBC efforts in Europe, Latin America and the Caribbean was launched by the AEBR, the MOT, the University of Guyenne and the Antilles and other European organizations with the support of DG Regio in Martinique in November 2013. A report is included as Annex 4.

Regarding the problems encountered, there is a lack of coordination between different initiatives, even promoted by international institutions, such as the EU. There are some calls for projects in Central America with a cross-border approach within the European Development Instrument, which are neither sufficiently informed nor coordinated with the relevant institutions (namely the SICA and involved local and national authorities). Another issue is the definition of CBC in every particular area. There is always a temptation to compare structures and competencies across borders. One of the main challenges is the creation of communication and exchange mechanisms based on mutual trust, as well as the promotion of a bottom-up approach, especially for decision-making on cross-border issues. More specifically, there is a lack of regulation for border municipalities. National approaches prevail without substantial support to local initiatives in border communities; there is a feeling of confrontation in some areas; most initiatives implemented in the last years lack measurable results. Main aspects of interest identified are: security issues, migration and mobility, economic and social complementarity; and, the implementation of new regulations limiting previously existing freedoms of mobility, as a result of some unilateral customs regulations.

Some of the lessons learned have to do with the lack of programmes and instruments for integration in Central America, but there is a strong will to cooperate. All initiatives should be coordinated by the SICA, following the trail of PRESANCA and PRESISAN, with the participation of other institutions, such as the Central American Parliament. The SICA five strategic axes —democratic security, environment, economic integration, economic and social cohesion, and institutional strengthening— should be developed with the participation of local stakeholders, building multi-level governance and stressing bottom-up processes. There are some Central American experiences with a great mobilizing potential, particularly in the areas of the Trifinio and the Gulf of Fonseca.

Regarding recommendations:

- CBC should overcome traditional visions about sovereignty and border as a limit.
- CBC forces to rethink multi-sector and cross-cutting needs in integration processes.
- CBC requires a multilevel governance to coordinate international, regional, national and local stakeholders.
- SICA should get directly involved in the development of CBC concepts, strategies, programmes and experiences in the region.
- Building local capacities through systematic training programmes on CBC for civil servants, politicians and other groups of interest is a must.
- International Cooperation is changing, and developing countries should pilot this change strengthening their institutionality and capacities.
- The EU-Central American Association Agreement is very much centred in trade, but its political and cooperation pillars could implement some territorial cohesion.

- A good use should be made of cross-border opportunities offered by the Sub-Regional Programme for Central America within the EU Development Cooperation Instrument, among others.
- Integration efforts will be prioritized by international cooperation agencies, but a strong coordination at all levels is very much required.
- The participation of the AEBR and other European organizations, can offer expertise and good practices.
- There is a need to build a cross-border identity to overcome historical obstacles between these countries, while respecting national limitations, and promoting synergies and complementarities.
- There is also a need of programmes and structures to strengthen social, economic and territorial cohesion, without duplication of objectives and functionalities.
- New coordination criteria are also needed to manage programmes and projects within regional integration processes.
- Tourism and promotion of Central America as a single destination.
- Creation or activation of working groups in selected border areas.
- Concentration in governance and coordination models.
- An additional effort should be made to establish an adequate legal, political and institutional framework to regulate and manage cross-border regions, respecting border issues as well as the legal and constitutional frameworks in every country.
- Take the most of existing structures and networks.
- An Information Session in Europe for selected Central American areas.
- Specific road maps for some selected border areas should be drafted at specific meetings with the participation of all stakeholders.
- A systematic exchange of views among local stakeholders, with the coordination of a European organization, could lead to the preparation of a multiannual project to develop CBC strategies and structures in the selected areas of Central America, including the implementation of *ad hoc* financial mechanisms.

As main conclusions it can be summarized that:

- Central American border areas show common problems, derived in many cases from their peripheral situation and the lack of regulatory harmonization.
- These initiatives should contribute to enhance people's quality of life.
- The future of the region depends of their political and economic integration.
- The participation of local authorities and civil society organizations seems to be a main factor to activate CBC in Central America, though their priorities are focused in local deficits.
- Main elements of interest identified by local players are security, environmental protection and human development.
- There are relevant proposals made unilaterally by some countries, and programmes promoted by the SICA, but the lack of coordination does not match national agendas, with some exceptions.
- There are opportunities in these territories for CBC, but there are no sufficient social and economic structures, and there is a lack of solid national approaches.
- Central American CBC could be a good example of South-South collaboration.
- Trifinio can be used as a pilot case for other border areas in Central America. Gulf of Fonseca can be a major exercise of coordination of policies within the framework of the SICA, which can produce benefits for the whole region. And, the Sixaola Basin could be a very successful pilot case of public-private partnership.

At the end of this report, a draft Road Map has been included to serve as a base for further debates on CBC in Central America and in every concrete cross-border area.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Introducción general a los principales aspectos del estudio

A partir de un análisis preliminar sobre la situación de la Cooperación Transfronteriza (CTF) en Centroamérica incluido en el estudio "CTF en América Latina. Una contribución al proceso de integración regional", preparado en 2011 por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) para la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Regio) de la Comisión Europea, en 2013 fue posible afrontar el presente trabajo en estrecha coordinación con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En Centroamérica existe actualmente un profundo y dinámico proceso de integración desde hace muchos años: siete países y 1,201 municipios en medio millón de kilómetros cuadrados, donde casi 4 millones de personas (de un total de 41) viven en áreas fronterizas. A pesar de ser un territorio pequeño tiene una gran diversidad de paisajes, diversidad biológica y culturas humanas. Esto es particularmente interesante en las áreas fronterizas, que albergan la mayoría de grupos étnicos indígenas, el 40% de todas las áreas protegidas y veinte cuencas hidrográficas internacionales. Así, se han elaborado algunos planes estratégicos para la gestión integral (y transfronteriza) de estas cuencas, aunque su puesta en marcha se encuentra en muy distintos niveles de desarrollo.

La ARFE ha seguido estos procesos durante más de una década haciendo acuerdos e intercambiando información con varias plataformas regionales del área. Así se hizo con la CONFEDELCA (la Conferencia para el Desarrollo Local en Centroamérica) y el IDELCA (Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica), con ONGs como la FUNPADEM (Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, Costa Rica) y la FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo, El Salvador), entre otros socios. También hay una relación especial con la Secretaría General del SICA, con la que DG Regio y la ARFE han establecido un intercambio periódico de información sobre la situación en Europa y en Centroamérica en lo relativo específicamente a la CTF.

También se han consultado estudios y análisis realizados por instituciones centroamericanas y europeas con el fin de ampliar el ámbito del nuestro en una pequeña pero compleja área transfronteriza. Una referencia muy interesante es el proyecto de CTF promovido en 1997 por la Fundación Ford, con el objetivo principal de facilitar espacios para la reunión intermunicipal en áreas fronterizas. Esta Fundación también fortaleció un instituto de investigación vinculado (la Unidad para Investigación en las Fronteras Centroamericanas, Facultad de Geografía, Universidad de Costa Rica), que lleva a cabo investigaciones sobre las relaciones o las limitaciones transfronterizas etc., y algunos estudios de casos específicos. Ha alcanzado un ámbito mayor a nivel centroamericano mediante el CSUA (Consejo Superior Universitario Centroamericano). Hay otras organizaciones que muestran un gran potencial para promover la CTF en diversos ámbitos (asociaciones de profesionales, cámaras de comercio, etc.).

El SICA es el promotor principal de varias iniciativas TF en marcha, constituyendo el socio más adecuado para fortalecer estos procesos mediante una mayor integración supranacional, bastante comparable a la Unión Europea, pero teniendo en cuenta varias diferencias obvias. Las iniciativas del SICA, a causa de su propia fundación, suelen basarse en un enfoque "transnacional", implicando a los ministerios nacionales, aunque se está promoviendo la participación de asociaciones de municipios, mancomunidades y Unidades Territoriales Transfronterizas (UTT) en programas como PRESANCA I y II (Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional [SAN] en Centroamérica) y PRESISAN (Programa Regional sobre Sistemas de Información para la SAN). Hay algunos planteamientos nacionales para la CTF entre los Estados Miembros del SICA, siendo El Salvador el más relevante, con una actitud muy interesante hacia la CTF. Es destacable que la mayor parte de las iniciativas identificadas incluyen territorios salvadoreños.

En cualquier caso, los municipios fronterizos de los países centroamericanos demandan cada vez más instrumentos para la CTF, por lo cual éste es un ámbito en pleno crecimiento y constante desarrollo. En estos países es muy difícil hablar de regiones, y los municipios son la principal institución subnacional a tener en cuenta, pero otras estructuras administrativas (departamentos) que puedan jugar un papel en los procesos transfronterizos también deben ser identificadas.

Se seleccionaron tres áreas fundamentales como objeto de este estudio: el Proceso del Trifinio, el Golfo de Fonseca y la Cuenca del Sixaola, entre Costa Rica y Panamá.



Ejemplo 1: en Europa se comenzó construyendo **Eurorregiones** entre autoridades locales, como entidades de Derecho Privado (en los años cincuenta y sesenta). Luego surgieron las **Comunidades de Trabajo** y los **Eurodistritos** en los ochenta y noventa, hasta que se llegó al instrumento europeo de Derecho Público: las **Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial** (AECT) en 2006 (más información puede encontrarse en el [Mapa de la ARFE sobre CTF en Europa](#) (2011) y en la Plataforma Online de Conocimiento sobre CTF en la web de la ARFE.

Fig. 1: Casos de CTF identificados como objeto de este estudio

Fuente: ARFE, 2012, (elaboración propia sobre un mapa de Centroamérica de Wikipedia)

El Proceso del Trifinio fue la primera experiencia de CTF, lanzada en los años setenta del siglo pasado en una región compartida por El Salvador, Guatemala y Honduras. La CTF y la integración centroamericana se encuentran en el Proceso del Trifinio, contribuyendo a la preservación de recursos naturales compartidos, los procesos de mantenimiento de la paz en la región y la integración trinacional. El proyecto italiano "Fronteras Abiertas" (llevado a cabo por el CeSPI¹) fue muy activo aquí y produjo varios documentos de interés. Uno de los logros más relevantes del Plan de Desarrollo Regional Fronterizo del Trifinio, ejecutado desde 1989, es la consolidación de una Comisión Trinacional para desarrollar acciones concretas con el fin de hacer posible modelos agrícolas sostenibles, fortalecer los lazos comerciales entre municipios fronterizos de los tres países y, el elemento más importante, incrementar la participación de la sociedad civil a través de ATRIDEST, una organización de agricultores, maestros, cooperativas y entidades de desarrollo.

Con el impulso de algunas agencias europeas de desarrollo, como la GIZ alemana (*die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*, la Sociedad para la Cooperación Internacional), la española AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) o la Cooperación Italiana, se han firmado algunos acuerdos para promover la CTF, con acciones piloto financiadas por la Ayuda Oficial Europea al Desarrollo. Esto ha sentado las bases de algunos acuerdos transfronterizos binacionales, como el derivado de la Declaración de Ataco entre El Salvador y Guatemala (22 de octubre de 2009), para gestionar de manera conjunta la cuenca del Río Paz.

¹ Centro Studi de Politica Internazionale, Roma.

El manejo sostenible de los recursos naturales constituye una de las mayores prioridades del Plan Trifinio. La *Estrategia Agua sin Fronteras 2006 – 2009* tenía esa orientación. A partir de 2010, conscientes de la interdependencia entre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental, se ha venido trabajando el enfoque de desarrollo humano inclusivo, promoviendo una mayor participación ciudadana en las iniciativas de desarrollo impulsadas por el Plan Trifinio, específicamente orientadas a mejorar los sistemas de producción y competitividad en esta región transfronteriza y trinacional.

A continuación se acordó una Estrategia 2010–2020 para el Plan Trifinio. Por iniciativa de la nueva Secretaria Ejecutiva Trinacional (SET) (período julio 2014–junio 2018), se realizó un Taller de Actualización de dicha estrategia en agosto de 2014, con el objetivo de adecuar la ejecución del Plan al contexto y prioridades actuales de los tres gobiernos, y avanzar en la puesta en marcha de los principales asuntos. Próximamente se hará pública una propuesta para la actualización de dicha estrategia trinacional para el período 2014–2018, elaborada mediante una amplia consulta con una alta participación con la finalidad de presentarlo a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT) y a los tres gobiernos nacionales. Aquí se constata una mayor sensibilidad por los aspectos relacionados con la gobernanza, que también parecen haber prendido en otros casos.

Otras iniciativas transfronterizas en América Central tratan fundamentalmente la necesidad de gestionar conjuntamente recursos naturales y las infraestructuras vinculadas, como es el caso del Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua), un actor creciente en el desarrollo de la CTF en Centroamérica por su localización estratégica. De hecho, las negociaciones para construir un nuevo puerto común en Fonseca, basado en la infraestructura existente en La Unión (SV) (en lugar de dos o incluso tres) y el impacto en su *hinterland* podrían convertirse en una gran iniciativa para esta región. Muchos actores trabajan en este gran ejercicio de coordinación.

Ejemplo 2: durante los primeros Programas Interreg, en los años noventa, la **Ordenación Transfronteriza del Territorio** jugó un papel fundamental en el desarrollo de estos territorios. También permitió conectar procesos de desarrollo de interior con los puertos más propicios de las regiones vecinas. Este fue el caso del **puerto de Sines**, en el Alentejo portugués, que sirve también a las necesidades de Extremadura (ES), pudiendo diversificar su acceso a las autopistas del mar entre Sines (PT) y **Algeciras** (ES), aprovechando las infraestructuras y rutas disponibles en ambos puertos. La **Red Transeuropea de Transporte** (TEN-T) ha tomado buena nota, y tanto la **Estrategia Macro-regional del Báltico**, como la **Estrategia del Atlántico** y los **Programas Euro-Mediterráneos** han construido redes muy dinámicas de puertos, teniendo en cuenta sus territorios adyacentes.

La frontera entre Costa Rica y Panamá es otra de las áreas bajo estudio, en particular la Cuenca del Sixaola. Aquí existe un gran interés y una Comisión Binacional Permanente que opera desde 1995. Está considerada la zona de América Central más pacífica y dispuesta a la cooperación CTF, donde varios actores internacionales están desarrollando iniciativas públicas y privadas en materia de CTF. Agencias de desarrollo europeas (como la GIZ) e incluso grandes corporaciones privadas (*Chiquita, Corbana, Rewe*) están promoviendo estrategias de desarrollo en la zona, implicando a un número cada vez mayor de actores locales. Además de las cuestiones de seguridad, los principales temas son la conservación de la biodiversidad, la educación medioambiental, el desarrollo comunitario y las *bio-empresas*.

Hay más áreas fronterizas de interés que no son objeto de este estudio, aunque se ha echado una ojeada a sus procesos, como *Nicaragua-Costa Rica*, bastante difícil de evaluar debido a la baja población y la *persistencia de disputas* (el caso del Río San Juan), donde hay un (teórico) Plan para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan (PROCUENCA), y una desaparecida Confederación de Municipios Fronterizos Costa Rica–Nicaragua.

Otras iniciativas binacionales, como el *Programa Honduras-El Salvador*, lanzado por la UE y ejecutado entre 2003 y 2009, ya han finalizado. Y en otras áreas fronterizas los proyectos medioambientales son el ingrediente más importante de la CTF, como es el caso de la *Biosfera Corazón-Bosawas*, entre Honduras y Nicaragua, incluyendo varias zonas protegidas en ambos países vulnerables a la realidad sociopolítica y económica, y el delicado asunto de las poblaciones garífuna y miskito.

Ni que decir tiene que las fronteras "externas" o periféricas de América Central son las que plantean un mayor desafío. Las fronteras entre Guatemala, Belice y México, o entre Panamá y Colombia, son vías tradicionales para el paso de drogas y otros tipos de tráficos ilícitos (armas, personas, vehículos, etc.). El estudio de estos fenómenos o un análisis en profundidad y la generación de propuestas concretas para controlar este tipo de tráfico tampoco están dentro del ámbito del presente estudio, pero se reconoce su enorme importancia e impacto, y se destacan los trabajos desarrollados por SEFRO (el *Programa Regional Centroamericano de Seguridad Fronteriza*), que han sido seguidos desde el comienzo de este estudio.

Incluso en estas áreas fronterizas se podría recomendar la realización de algunos estudios concretos, por ejemplo en la *Biosfera Maya-Calakmul*, entre Guatemala y México, que es la mayor reserva de selva tropical, y muy vulnerable debido a la ganadería intensiva no sostenible, la caza ilegal y una industria turística mal planificada.

De igual forma, la diversidad cultural y biológica de América Central también juega un importante papel. Por ello, otra iniciativa importante es el *Corredor Biológico Mesoamericano* (CBM), el cual abarca desde la selva Maya en el sur de México hasta el Darién, en Panamá, impulsado por la Cooperación Mexicana. El propósito principal del CBM es contrarrestar los problemas ambientales que afronta esta región de transición entre los ecosistemas de América del Sur, Norteamérica y del Caribe, especialmente la fragmentación de sus ecosistemas.

En el año 2004, la AECID realizó una priorización de acciones a nivel regional y transfronterizo como vía para contribuir a la integración regional (supranacional) en materia ambiental y promover el desarrollo sostenible en los territorios periféricos de la región, que son los que cuentan con los mayores índices de pobreza. Los territorios priorizados en América Central fueron: Río San Juan (Nicaragua-Costa Rica); el Golfo de Honduras (Belice-Guatemala-Honduras); la cuenca del Río Paz (Guatemala-El Salvador) y el Golfo de Fonseca (El Salvador-Honduras-Nicaragua).

Observando el proceso de integración centroamericano, tiene sentido que la CTF desempeñe un papel determinante para los Estados Miembros del SICA. Sin embargo, ha sido un tema relativamente débil en los esfuerzos de integración, generalmente ausente de las agendas políticas, debido al centralismo imperante y, probablemente, a la falta de niveles intermedios de gobierno. Existe un gran nivel de CTF informal en América Central, realizada espontánea y directamente por los municipios, comunidades y los propios pobladores de las regiones aledañas a las fronteras (Hernández et al. 2007), cuya continuidad está amenazada.

Una de las cuestiones a evaluar en las áreas fronterizas de Centroamérica es la relación entre los enfoques de integración de arriba-abajo y desde abajo (*top-down* y *bottom-up*). En la actualidad, la integración de arriba a abajo se apoya en muchos casos sólo en la retórica, y está ausente de la práctica política de los países centroamericanos, a pesar de los esfuerzos del SICA y la implicación de algunos gobiernos nacionales. Por el contrario, en zonas fronterizas en las que la experimentación social de la integración regional es cotidiana (de abajo a arriba), los actores territoriales y locales están continuamente buscando nuevos mecanismos conjuntos, aunque tropiezan con la falta de flexibilidad de las lógicas nacionales.

Esta situación, aparentemente contradictoria, delinea una geografía muy particular en la que las personas de la frontera frecuentemente están a favor de la integración, y las personas de las zonas centrales (especialmente en las capitales) muestran un cierto cansancio sobre la idea de la integración regional y, por tanto, tienden menos a verla con buenos ojos.

Para poner las cosas un poco más complicadas, existen algunos acuerdos bilaterales entre autoridades locales a través de las fronteras. Estos acuerdos han recibido algún apoyo financiero de la cooperación internacional, como es el caso del *Plan Trifinio*; la asociación público-privada *Sixaola-Changuinola*, en la frontera entre Costa Rica y Panamá; la *Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca*, integrada por 14 municipalidades de El Salvador, Honduras y Nicaragua; la *Biosfera Maya-Calakmul*, entre Guatemala y México; la *Biosfera Corazón-Bosawas*, entre Honduras y Nicaragua; y la *Asociación Trinacional de Municipalidades Portuarias del Caribe*, integrada por ocho municipalidades de Belice, Guatemala y Honduras.

Algunas de estas iniciativas se han impulsado durante años, pero están limitadas por la práctica: no hay reconocimiento del papel de los municipios como actores estatales por parte de los gobiernos nacionales. Ello se refleja en la ausencia de competencias descentralizadas, incluyendo su financiación. Los territorios fronterizos pueden ser descritos como áreas subnacionales rezagadas, ausentes de muchas políticas públicas debido a su menor peso político y económico, su menor densidad poblacional o su carácter de zonas rurales y periféricas, lejos de las grandes ciudades, perteneciendo la mayor parte de su población a los pueblos originarios o afrodescendientes, con niveles de desarrollo por debajo de las medias nacionales y divididos por diferentes jurisdicciones en un evidente "efecto frontera".

En este sentido, el SICA está haciendo importantes esfuerzos para definir el papel de los municipios en el proceso de integración, teniendo en cuenta la institucionalidad nacional y local. La CTF se denomina aquí "Desarrollo Local Transfronterizo", y hay algunas iniciativas renovadas para incorporar a las autoridades locales en un proceso de diálogo permanente con la Secretaría General del SICA. Entre ellas, como prueba de la madurez alcanzada, pueden mencionarse las siguientes:

- El proceso de Consulta Regional para la Carta Centroamericana de Autonomía Municipal (CRCCAM).
- Los programas para fortalecer a los gobiernos locales (basados en el principio de autonomía local y la transferencia de competencias). PRESANCA y PRESISAN se concentran en la seguridad alimentaria, pero incorporan una indudable coordinación supranacional de actividades realizadas en las comunidades. Prestán una atención especial a los municipios fronterizos, a través de las Unidades Territoriales Transfronterizas (UTT), una experiencia de gran interés en la perspectiva de la construcción de modelos y redes de institucionalidad transfronteriza.
- La creación de mancomunidades a nivel nacional, regional y fronterizo, y el hermanamiento de ciudades.
- Las redes de ciudades centroamericanas, y la experiencia de desarrollo territorial basado en marcos legales municipales.
- El 1^{er} diálogo SICA-gobiernos locales para debatir sobre autonomía local y CTF.

También debe mencionarse el *Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA)*, una iniciativa promovida por el Instituto para el Desarrollo Local en Centroamérica (IDELCA) desde 2008 en San Salvador. En general, hay muchos actores locales y se han creado varias plataformas. El SICA ha generado espacios para el diálogo, y ahora falta que los estados acuerden programas que permitan consolidar estos procesos.

1.2 Propósito y objetivos

El propósito de este estudio fue desarrollar análisis DAFO en las áreas transfronterizas seleccionadas en Centroamérica que muestran un alto potencial para la cooperación. Las tareas para poner en marcha acciones sostenibles e integradas que amparen y desarrollen iniciativas transfronterizas en Centroamérica deben ser llevadas a cabo por instituciones locales, nacionales y supranacionales (gobernanza multinivel y subsidiariedad), así como otros actores no públicos, como las ONGs y las empresas (partenariado). La clave está en el desarrollo local transfronterizo, y así se está ensayando en 90 municipios a través de PRESANCA, pero la participación del nivel local aún debe promocionarse mucho más para poder ser explotada en su totalidad. En este caso, la Comisión Europea ha hecho una extraordinaria aportación con sus acuerdos con los Estados Centroamericanos, pero este proceso se desarrollaría muy lentamente sin la participación de los actores subnacionales y no gubernamentales.

El empoderamiento del nivel subnacional sobre la ejecución de programas y proyectos de CTF y sobre la propiedad de los resultados potencia el impacto de las estrategias de CTF y su sostenibilidad. La CTF puede ser el mejor ejemplo de colaboración Sur-Sur, situando a las áreas fronterizas más centrales.

Los gobiernos locales de la frontera están llamados a ser los agentes que promuevan la atracción de inversiones en obras públicas y que mejoren la organización social y productiva en las zonas de frontera (Hernández et al., 2007).

La participación de la ARFE y otras organizaciones regionales europeas, así como sus socios en América Central, ha permitido el intercambio de experiencias y buenas prácticas para generar capacidades en esta región, aunque aún no se ha alcanzado una cooperación sistemática y sostenible. En realidad hay un enorme campo de trabajo en el desarrollo de conocimiento y formación, así como en la puesta en marcha de estructuras permanentes para la CTF. El creciente interés sobre CTF y la información sobre los resultados europeos han hecho que muchos actores centroamericanos deseen fervientemente saber más y mejor sobre lo que pasa en Europa.

Ejemplo 4: tras la caída del Muro de Berlín, la progresiva incorporación de los **Países de Europa Central y Oriental** (PECOs) al proceso europeo se inició a partir de la creación de eurorregiones en sus fronteras, verdaderos campos de entrenamiento para la CTF y para la integración europea, donde la **capacitación** era urgente.

Dentro del **Proyecto LACE-TAP**, elaborado por la ARFE para la Comisión Europea con el fin de apoyar aquellos procesos emergentes de CTF, se elaboraron guías prácticas y diversa información temática que permitió incrementar las capacidades en las nuevas estructuras. En el marco de varios proyectos realizados en 2010-2014 para la DG Regio, se está actualizando esta información en la forma de un **Manual para la CTF**, en castellano, dirigido especialmente a los expertos, estudiosos e interesados en esta materia en América Latina, que está en permanente actualización y disponible online.

Ejemplo 3: las perspectivas que abrió el Tratado de Maastricht en la UE, desarrollando el **Principio de Cohesión** y la **Política Territorial Europea**, además de poner fondos europeos a disposición de las autoridades locales y regionales (ALRs), y comprometer la necesaria cofinanciación nacional, impulsó la participación de los niveles subnacionales en el proceso de integración europea, incluso en la gestión de la UE, mediante la **Comitología**.

El **Comité de las Regiones** también ha supuesto, y supone cada vez más, un importante foro donde las ALRs pueden expresar sus opiniones sobre las políticas comunitarias, realizar propuestas y establecer diálogos con las instituciones, las organizaciones ciudadanas, así como con los agentes económicos y sociales.

o la videoconferencia facilitan mucho los contactos, pero no se encuentra en todos los lugares la necesaria tecnología y habilidades para desarrollar una práctica adecuada de comunicación, o incluso el necesario ancho de banda. En cualquier caso, en el marco de varios proyectos desarrollados con apoyo de la DG Regio, se ha producido y sistematizado una gran cantidad de información sobre experiencias latinoamericanas, africanas y europeas de CTF, que está siendo puesta a disposición online en un foro para tal efecto que se encuentra en la web de la ARFE (ubicación provisional de la Plataforma Online de la ARFE sobre CTF).

Se recomienda encarecidamente el establecimiento de contactos políticos entre políticos europeos implicados en la CTF y las autoridades competentes de los países beneficiarios. Esto sentaría las bases de un productivo intercambio de información y personal. Por otra parte, las reuniones de expertos de ambos lados con el fin de identificar, articular, poner en marcha y hacer el seguimiento de actividades exitosas de CTF suelen iniciarse con un contacto personal.

Ni que decir tiene que el impulso habitual de la Comisión Europea para promover las políticas regionales en América Latina ha jugado un papel crucial. El Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica firmado en Tegucigalpa en junio de 2012 se ha centrado mucho en el comercio, pero sus pilares político y de cooperación podrían desencadenar algunos elementos de cohesión territorial. En este sentido, el SICA ha iniciado un proceso de intercambio de información con los socios europeos para desarrollar el concepto de áreas fronterizas con competencias compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales.

Hay una necesidad de programas y estructuras para fortalecer la cohesión social, económica y territorial, sin duplicar objetivos ni funciones entre iniciativas e instituciones existentes y las de nuevo cuño. Por ello es determinante la combinación racional de políticas horizontales y verticales, siguiendo la lógica de la subsidiariedad en un marco de gobernanza multinivel. El aspecto irreversible de la CTF dentro de los procesos de integración supranacional y cohesión territorial de la UE lo hace muy atractivo para los actores centroamericanos. Éstos han recibido muy favorablemente las iniciativas para promover el intercambio de experiencias con Europa, siendo muy necesario en este momento evaluar los procesos de CTF existentes y potenciales en América Central.

Estos análisis DAFO en áreas transfronterizas seleccionadas, observando su actual situación socioeconómica y división territorial, e identificando desafíos comunes (p.e. las preocupaciones medioambientales, las migraciones, el transporte, la situación económica de las áreas rurales, etc.) ayudan enormemente en la elaboración una hoja de ruta factible para la CTF en América Central, teniendo en cuenta la mayoría de factores internos y externos, favorables y desfavorables, que afectan estos procesos.

Este estudio ha utilizado las principales lecciones y buenas prácticas de CTF en Europa (particularmente con el apoyo de la Política Regional de la UE a la Cooperación Territorial) para hacer algunas recomendaciones sobre los siguientes asuntos, tal y como se indicaba en las especificaciones:

- Crear grupos de trabajo en las áreas fronterizas seleccionadas, o apoyo a las ya existentes, de acuerdo con las recomendaciones del SICA
- Evaluación de las necesidades de formación
- Desarrollo de proyectos conjuntos
- Construcción de estrategias y programas comunes
- Desarrollo de estructuras comunes
- Modelo de gobernanza: horizontal (interdepartamental) y vertical (distintos niveles administrativos)

La participación del nivel local (y de la sociedad civil) parece ser un factor principal para el despegue definitivo de la CTF en América Central, como es el caso en toda América Latina. Las autoridades locales aún precisan fortalecer sus servicios públicos y sus respuestas a los déficits locales, aunque alguna de estas respuestas podría realizarse de forma transfronteriza, ofreciendo un valor añadido adicional en términos de integración regional y utilización eficiente de los fondos. Los gobiernos nacionales y los procesos supranacionales (SICA) han reconocido la importancia de implicar a los gobiernos locales para promover buena gobernanza, especialmente en los territorios fronterizos.

El desarrollo de la CTF está unido a los procesos supranacionales y subnacionales, donde la gobernanza multinivel y la subsidiariedad son aspectos clave. En Europa hay un gran conocimiento sobre lo que hay que hacer (y lo que no) en la práctica de los procesos de CTF. Y las regiones fronterizas y transfronterizas europeas (eurorregiones, eurodistritos, comunidades de trabajo, AECTs, etc.) acumulan una enorme experiencia sobre ello.

Ejemplo 5: la **Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza** (AECT) es un instrumento jurídico de derecho público que permite la constitución de entidades transfronterizas entre autoridades locales y/o regionales y otras organizaciones, a ambos lados de las fronteras (tanto interiores como exteriores de la UE). Casi 40 estructuras se han creado en Europa desde 2006 que gestionan desde servicios transfronterizos en algunos eurodistritos hasta un hospital transfronterizo. El Comité de las Regiones coordina una [Plataforma](#) donde se ofrece información actualizada sobre cada AECT, aspectos reglamentarios, noticias y otras iniciativas.



1.3 Situación actual de la CTF en América Central

América Central se enfrenta a grandes retos en materia de seguridad, tráfico ilegal, y la extraordinaria tendencia de sus poblaciones a emigrar, especialmente a los EE.UU. La complejidad de los procesos de toma de decisiones por parte de los gobiernos centrales ha impedido un mayor compromiso para desarrollar las áreas fronterizas de Centroamérica, a pesar de su tamaño. Se precisa una determinada visión política para comprender el desarrollo fronterizo y la integración centroamericana, y esta cuestión no ha sido desarrollada aun suficientemente por los gobiernos nacionales. Si añadimos la ausencia de gobiernos intermedios y las asimetrías institucionales y legislativas entre estos países, hay pocas oportunidades para alcanzar un cierto grado de armonización que solucione algunas diferencias fronterizas persistentes (p.e. la disputa sobre el Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua) y permita alcanzar acuerdos en la gestión conjunta de territorios y recursos fronterizos. En este sentido, la marginación histórica de los municipios fronterizos, sin un papel claro en el proceso de integración centroamericana y la falta de un enfoque de abajo hacia arriba y de cohesión territorial, no contribuyen a fortalecerlas. Por eso, los retos principales para América Central son la definición de un modelo institucional para la gobernanza transfronteriza, abriendo espacios para el diálogo entre las autoridades locales y las instituciones descentralizadas, y la puesta en marcha de una gobernanza multinivel, la colaboración inter-institucional y la CTF.

Actualmente hay algunos retos específicos aún no superados en América Central en relación con la cuestión fronteriza, como la centralidad de las capitales, que obstaculizan el desarrollo fronterizo ya que el poder económico, social y político se concentra en unas pocas ciudades. Además, las relaciones desiguales, los desequilibrios y los conflictos entre las capitales y las poblaciones fronterizas en relación con los recursos naturales siguen impidiendo un desarrollo consecuente para afrontar necesidades urgentes de la mayoría de la población centroamericana. En la mayor parte de los territorios transfronterizos identificados hay una necesidad de disponer soluciones para las carencias humanas y estratégicas de las poblaciones fronterizas mediante la construcción de capacidades para la gestión de recursos naturales compartidos.

El SICA está siendo el motor de las principales iniciativas de CTF en la región.

Estos análisis han guiado nuestro trabajo en América Central y las conversaciones con los actores más relevantes, con la intención de analizar todos los elementos que se mezclan en una red muy compleja de relaciones, disputas y necesidades.

1.4 Contenidos

En los siguientes capítulos se puede encontrar una revisión de la metodología utilizada en este trabajo (**capítulo 2**), incluyendo la selección de expertos y áreas fronterizas en estudio, tareas de documentación e investigación, preparación de cuestionarios y entrevistas, organización de mini-talleres y elaboración de análisis DAFO, así como un resumen de las tareas y entregables. También se incluye una valoración territorial de las experiencias de CTF en América Central (**capítulo 3**), e información específica sobre los tres casos en estudio (incluyendo sus análisis DAFO), aunque señalando otras iniciativas identificadas. El siguiente capítulo trata de los problemas afrontados, las soluciones encontradas o propuestas y el impacto de este trabajo en futuras acciones (desafíos) (**capítulo 4**). El **capítulo 5** trata de las lecciones aprendidas, mejores prácticas y obstáculos, y el **capítulo 6** incluye una serie de recomendaciones y conclusiones, así como una propuesta de "hoja de ruta" para ser puesta en marcha en el marco del SICA. También se ha incluido una sección de bibliografía.

Como anexos al informe, se encuentran las tres fichas informativas (*factsheets*) (**Anexos 1-3**) correspondientes a los casos en estudio, incluyendo antecedentes, disposiciones legales, estructuras existentes, algunas presentaciones estratégicas, los análisis DAFO con ciertas perspectivas, y los resúmenes de los talleres. También se ha incluido el informe de una reunión organizada en Martinica para comparar las prácticas de CTF en Europa, América Latina y el Caribe (**Anexo 4**), ya que esta actividad está conectada de alguna manera con el propósito del presente estudio. En todo el informe se han "salpicado" algunos ejemplos de iniciativas y proyectos europeos concretos que pueden servir de inspiración para la dificultad mencionada en cada caso.

La ARFE y las organizaciones anfitrionas insistieron en la participación de actores de todos los niveles: representantes de la UE, autoridades nacionales y locales de Centroamérica, directores de programas, investigadores, empresarios y organizaciones de la sociedad civil.

2. METODOLOGÍA

2.1 Selección de expertos y áreas fronterizas a estudiar

Tarea 1 a: Selección de expertos

Coordinador: Martín Guillermo Ramírez, Secretario General de la ARFE.

Experto local: Mario Otero.

Apoyo y asesoría: José María Cruz, Welf Selke, Jens Gabbe, Haris Martinos.

Otros expertos de la ARFE tomaron parte en distintas fases del proyecto.

Tarea 1 b: Selección de casos de estudio y cuestiones de investigación clave

Tras proponer al experto local, y de acuerdo con la DG Regio, los siguientes casos fueron seleccionados durante una reunión en Bruselas en febrero de 2013 (reunión de lanzamiento):

- a) **Golfo de Fonseca** (SV, HN, NI), una prioridad para el SICA y un modelo potencial de CTF integral en Centroamérica. Muchos esfuerzos del SICA se concentran en la "Microrregión de Integración del Golfo de Fonseca". Se ha planificado un observatorio para esta microrregión transfronteriza y otras intervenciones, tal y como pudo discutir el equipo de expertos de este proyecto con la Secretaría General del SICA y muchas organizaciones que trabajan en este área. En la ficha correspondiente (**Anexo 1**) se ha incluido información exhaustiva (en castellano)

sobre la geografía, los antecedentes históricos, noticias sobre las agendas bilaterales, trilaterales y multilaterales, su contexto socio-económico y su importancia estratégica, algunos aspectos legislativos de interés, la visión estratégica de la *Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (SV)*, algunos proyectos, personas de contacto y perspectivas (a partir del análisis DAFO), además de una serie de recomendaciones y conclusiones fruto de un mini-taller organizado en el marco de este proyecto.

- b) El **Trifinio** (SV-HN-GT) es un área tradicional de CTF desde hace varias décadas. Se han realizado varios estudios, con diversos conjuntos de recomendaciones, y se puede confirmar un proceso establecido de CTF. Por eso, nuevos estudios sobre el área podrían no ser demasiado útiles, a menos que se concentraran en alguno de los aspectos específicos de este complejo proceso transfronterizo. Por ejemplo, uno de los campos de estudio constantemente abordados es la protección medioambiental y otro el desarrollo sostenible de proyectos turísticos. La *Biosfera del Trifinio-Fraternidad*, en doce municipalidades de los tres países, obtuvo recientemente (2011) el título de Biosfera Transfronteriza, siendo la única Biosfera trinacional de América. En la Ficha Informativa (**Anexo 2**) hay información adicional sobre la geografía del Trifinio, antecedentes, noticias sobre las agendas bilaterales y multilaterales, su contexto socioeconómico e importancia estratégica, aspectos legislativos y el marco institucional, la Estrategia del Plan Trifinio, algunos proyectos y perspectivas a partir del análisis DAFO y las recomendaciones y conclusiones de un mini-taller organizado en el marco de este proyecto. Al final de la ficha informativa se han incluido algunas notas sobre las posibilidades en el marco del SICA.
- c) La frontera entre Costa Rica y Panamá (en particular la **Cuenca del Sixaola**), en la que se ha generado un gran interés y existe una Comisión Binacional Permanente que opera desde 1995, está considerada la zona transfronteriza de América Central más pacífica y dispuesta a la cooperación. Varios actores internacionales están desarrollando iniciativas públicas y privadas en el campo de la CTF. Agencias de desarrollo europeas (como la GIZ alemana) o incluso grandes corporaciones privadas (*Chiquita, Corbana, Rewe*) están promoviendo el desarrollo de la zona, implicando a un número cada vez mayor de actores locales. Como se ha indicado anteriormente, además de las cuestiones de seguridad, los principales temas son la conservación de la biodiversidad, la educación medioambiental, el desarrollo comunitario y los bio-negocios. En la Ficha Informativa (**Anexo 3**) se incluye información adicional sobre su geografía, antecedentes, noticias, una presentación de sus experiencias en CTF, algunos proyectos, el análisis DAFO elaborado en este estudio y algunas recomendaciones y conclusiones.

Para decidir las áreas en estudio, el contratista tuvo en cuenta las recomendaciones del SICA. Este fue el insumo más relevante, aunque la diversidad biológica y cultural de América Central también jugó su papel. Las áreas de mayor patrimonio medioambiental compartido por dos o más países tienen una gestión más complicada porque la naturaleza no entiende de fronteras. Por ello, se requieren comités binacionales o incluso trinacionales, y se necesitan verdaderos programas conjuntos, con la participación de los actores públicos y privados y con las organizaciones de la sociedad civil. Existe una necesidad de combinar los requisitos de los tratados internacionales, sean acuerdos bi- o trinacionales, con las necesidades y expectativas de las poblaciones locales. Y deben combinarse otros elementos que pueden hacer el ejercicio más estimulante, empoderando a todos los actores y haciendo posible un proceso de gobernanza multinivel.

2.2 Investigación y documentación

Tarea 2a: Investigación y documentación

Una vez decididas las áreas de estudio, utilizando técnicas tradicionales como la revisión de la literatura y la legislación, se analizó la calidad y cantidad de la información disponible para evaluar mejor las áreas de estudio. También se utilizaron las nuevas tecnologías, siendo Internet una fuente principal (pero no la única). Se utilizó la triangulación todo lo posible para incrementar la credibilidad y validez de los resultados.

Para profundizar y ajustar aún más el marco de investigación provisional, se elaboró una serie estructurada de "cuestiones clave de investigación", que permitieran un marco claro y sólido para todas las actividades de investigación documental.

El experto local comenzó su trabajo en diciembre de 2012 diseñando una hoja de ruta para la CTF en América Central, y ha trabajado desde San Salvador en estrecha coordinación con la Secretaría General de la ARFE y el SICA.

Se realizó una investigación documental inicial para ofrecer un respaldo básico al despegue del proyecto. Las actividades relacionadas se centraron en:

1. La identificación de documentos y publicaciones existentes
2. El análisis de esta documentación de acuerdo con las "cuestiones clave de investigación"
3. La elaboración de un pronóstico sobre la situación actual de las áreas en estudio.

La investigación continuada identificó documentación adicional y nuevas fuentes de información sobre las iniciativas de CTF existentes en las áreas de estudio; lo que permitió la realización de análisis generales, apoyados después con las entrevistas y las encuestas, dirigidas a los actores clave implicados en CTF en las áreas seleccionadas.

2.3 Cuestionario y entrevistas

Tarea 2b: Cuestionario y Guía para las Entrevistas

Tras la realización de los trabajos de documentación, utilizando las recomendaciones de la reunión de lanzamiento, y una vez discutidas y decididas las "cuestiones de investigación clave", se elaboró un cuestionario que sirviera de base para las entrevistas directas con las autoridades y actores clave. Se preparó también una guía de entrevistas para conseguir la máxima información sobre todos los aspectos relevantes.

Se organizaron mini-talleres con los actores locales con el fin de analizar mejor la situación y las condiciones de la CTF en las áreas bajo estudio, que sirvieron para incrementar las capacidades y fortalecer el sentido de pertenencia de los participantes sobre sus procesos de CTF. Su apropiación de estos procesos también se reforzó, tomando parte desde el principio en los ciclos formales.

2.4 Talleres y análisis DAFO

Tareas 3 (a, b, c): Mini-Talleres (para los casos a y b) y **Análisis DAFO** (para los casos a, b y c)

El **Informe Inicial (Entregable 1)** se preparó en coordinación con la Secretaría General del SICA, y particularmente con la Dirección Ejecutiva. La mayor parte de los detalles fueron discutidos en dos reuniones *ad hoc* en las oficinas centrales del SICA en San Salvador. En este informe se describen la metodología y los procedimientos aplicados, el plan de trabajo y el calendario de actividades, incluyendo la distribución de tareas.

A continuación se realizó un análisis DAFO participativo en los casos en estudio correspondientes a cada área transfronteriza seleccionada, atendiendo a su situación socioeconómica, su división territorial y los retos comunes identificados (seguridad democrática, preocupaciones medioambientales, migraciones, transporte, situación económica de las áreas rurales). También se identificaron los factores internos y externos que favorecen u obstaculizan estos procesos con el fin de diseñar una hoja de ruta para la CTF en estas áreas, incluyendo algunas acciones y medidas concretas.

Siguiendo los términos de referencia propuestos en las "especificaciones", este estudio se centró en las lecciones aprendidas, buenas prácticas y factores obstaculizadores, así como la relevancia de la experiencia europea para superar dichos factores. Toda esta información fue incluida en el **Informe Intermedio (Entregable 2)**, que fue discutido con la DG Regio en una reunión específica (en enero de 2014). Tras varias circunstancias que dificultaron la elaboración del **borrador de Informe Final (Entregable 3)**, este se ha remitido a la DG Regio en octubre de 2014.

Algunos factores a tener en cuenta cuando se plantean estos análisis tienen que ver con las oportunidades de estos territorios para la CTF, pero aún no hay suficientes estructuras sociales y económicas transfronterizas. No hay ningún enfoque nacional en profundidad, aunque **el proceso de integración supranacional (SICA) ha asumido su papel de cerrar el círculo de la gobernanza multinivel**, una condición previa para el éxito de la CTF. Se han tenido en cuenta los retos tradicionales para la CTF, que también son de aplicación en Centroamérica, y los que plantea la mundialización. Todos ellos se describen en el capítulo 3.

Los análisis DAFO proporcionaron la base para elaborar una hoja de ruta para la CTF en los territorios en estudio, utilizando sus resultados, productos y conclusiones principales para este Informe Final.

Las principales lecciones aprendidas y las mejores prácticas europeas (dinámicas de cooperación territorial mediante el apoyo de la Política Regional de la UE y su correspondiente cofinanciación nacional, regional o local) se utilizaron para hacer un plan de trabajo con propuestas concretas sobre:

- La creación o activación de grupos de trabajo en las áreas fronterizas seleccionadas, con un fuerte apoyo institucional, para establecer estructuras permanentes de CTF con capacidad de propuesta.
- Abordar las necesidades de formación, con medidas concretas para el intercambio de buenas prácticas entre América Central y la Unión Europea.
- Desarrollo de conceptos, estrategias, programas, proyectos y estructuras comunes, mediante la apropiada capacitación de los actores clave.
- Enfoque en los modelos de coordinación y gobernanza (promoviendo un enfoque multinivel), tal y como ha sido subrayado por el SICA.

Desde su base en El Salvador, el experto local procesó toda la información disponible y realizó el trabajo de campo, que consistió en la realización de entrevistas a los actores principales. Su identificación comenzó con un profundo análisis de participación (listado de actores transfronterizos), identificando sus competencias, intereses, estructura, recursos, actividades y problemas potenciales. El objetivo principal fue encontrar acciones y propuestas orientadas a la creación de vínculos y beneficios sostenibles para las poblaciones a través de las fronteras. Los entrevistados fueron autoridades locales y departamentales, movimientos de la sociedad civil, grupos ambientalistas, otras ONGs, universidades y el sector económico, acordándose el calendario definitivo de actividades en el terreno.

Entonces, el análisis de dificultades para la CTF en América Central (durante el trabajo de documentación y las entrevistas) condujo a la definición de los objetivos principales de una **Hoja de Ruta para la CTF en América Central**. Estos problemas fueron definidos y discutidos, incluyendo sus causas y consecuencias.

A continuación, un análisis de objetivos describió la situación futura en caso de que los problemas identificados previamente se solucionaran, insistiendo en los beneficios de una acción coordinada a nivel bi- o trinacional (dependiendo de cada caso). Finalmente, se realizó un análisis estratégico para seleccionar la lógica de la intervención, verificar las capacidades locales, el calendario, su impacto, posibilidades, etc.; así como el papel y tareas futuras de la SG-SICA (con la participación de todos los actores públicos y privados en ambos lados de la frontera).

Un borrador de matriz de planificación ayudó a definir algunos indicadores, fuentes de verificación, y algunas hipótesis que pudieran afectar al plan de acción, al tiempo que se seleccionaban iniciativas de futuro y se contrastaban sus beneficios. Se tuvieron en cuenta las jerarquías de objetivos, siguiendo el Enfoque del Marco Lógico, los criterios del CAD de la OECD, y ciertos factores de sostenibilidad, como los siguientes:

1. Políticas de apoyo
2. Herramientas adecuadas
3. Protección medioambiental
4. Aspectos socioculturales
5. Participación de los beneficiarios
6. Cuestiones de género
7. Capacidades institucionales y de gestión
8. Viabilidad económica y financiera

Esta información sentó unas sólidas bases para una posterior discusión en los mini-talleres previstos. Se produjo un borrador de "Hoja de Ruta", incluyendo los principales hallazgos hasta el momento. Dicho borrador fue distribuido entre una selección de actores, y discutido durante unos mini-talleres con los más relevantes (**Tarea 3**), que fueron organizados de acuerdo con las especificaciones. Estos mini-talleres tuvieron lugar en el Trifinio, el Golfo de Fonseca y San Salvador.

2.5 Tareas finales y resumen de tareas y entregables

El **Informe Intermedio (Entregable 2)** fue entregado a finales de 2013, con una visión general del trabajo llevado a cabo durante los primeros meses que incluía:

- Una completa información sobre los progresos alcanzados en relación con las tareas a realizar, tal y como se establece en las especificaciones y se detalla en el informe de inicio.
- Los problemas encontrados, las soluciones propuestas y su impacto en el trabajo futuro.
- Un programa y una metodología detallada para la finalización del trabajo.

A continuación se discutieron los detalles del Informe Intermedio con DG Regio. Con las conclusiones de esta discusión se orientó el resto del trabajo hacia el **Borrador de Informe Final (Entregable 3)**, tratando los resultados y conclusiones principales de la investigación, tal y como se establece en la licitación. El borrador de informe final ha sido discutido con la Comisión y aquí se presenta su versión consolidada, teniendo en cuenta todas las observaciones de la Comisión y otros actores.

El borrador de Informe Final fue elaborado en inglés, mientras que esta versión consolidada de **Informe Final (Entregable 4)**, con numerosas aportaciones adicionales,

ha sido elaborada en inglés y castellano. Se combina con las fichas informativas de cada caso en estudio y los ejemplos europeos, e incluye un resumen ejecutivo en ambos idiomas con la siguiente estructura:

- Contextualización;
- una descripción de la metodología general (para el trabajo de documentación, las entrevistas y los mini-talleres);
- el resumen de los resultados de las actividades de documentación;
- un resumen de los talleres y conclusiones relacionadas;
- los análisis DAFO, valoraciones sintéticas de la investigación y evidencia empírica, algunas perspectivas relacionadas, y cierto número de conclusiones y recomendaciones.

Dadas las dificultades para llevar a cabo el calendario planificado inicialmente, la complejidad de las tareas desarrolladas y su adaptación al calendario electoral del SICA, se organizó una serie de mini-talleres en el Trifinio, el Golfo de Fonseca y San Salvador en septiembre de 2013, y otra serie final de talleres en el SICA, combinados con reuniones adicionales en San Salvador (SV) el 9 y 10 de diciembre de 2013, además de distintas reuniones de trabajo del experto de la ARFE a lo largo de todo el año 2013. Las conclusiones de los talleres vinculados al tema de estudio han sido incluidas en cada ficha informativa, y las recomendaciones y conclusiones finales en este informe.



Fig.2 Taller organizado en el SICA, San Salvador, el 9 de diciembre de 2013 con la participación del Secretario General del SICA, el Sr. Ronald Hall (DG Regio), la ARFE, representantes de varios departamentos del SICA y varias organizaciones de actores de la CTF centroamericana

Fuente: ARFE, 2013

Estas conclusiones tienen el objetivo de reflejar la mejor evidencia disponible basada en los resultados de las tareas planificadas y la mejor práctica europea, ofreciendo unas indicaciones claras y aplicables para las instituciones supranacionales, nacionales y locales a la hora de afrontar sus desafíos transfronterizos. Los informes estarán disponibles online, en la plataforma online de la ARFE sobre conocimiento transfronterizo, así como una completa y bien estructurada colección de todos los documentos relevantes obtenidos o presentados durante este proyecto de investigación, y las bases de datos de contactos desarrolladas.

Resumen de tareas y entregables			
Fechas	Tareas/ entregables	Actividades	Distribución de tareas
Mes 0 (noviembre 2012)		Firma del contrato	DG Regio- ARFE
		Reunión de trabajo de la ARFE	ARFE, Berlín
		Contacto con los actores locales	ARFE
Mes 1 (diciembre 2012)	Tarea 1a	Selección del equipo de expertos	ARFE seleccionó al Dr. Mario Otero como Experto Senior
	Entregable 1	Reunión de lanzamiento con DG Regio	ARFE, DG Regio
		Borrador de Informe de Inicio	Borrador enviado por la ARFE a la Comisión (y al SICA) para comentar
Mes 2 (enero 2013)	Tarea 1b	Selección de casos a estudiar y Cuestiones de Investigación Clave	Expertos de la ARFE
	Tarea 2a	Documentación inicial	ARFE /SICA
		Identificación de actores relevantes	ARFE /SICA
Mes 3 (febrero 2013)	Tarea 2a	Reunión de trabajo ARFE/SICA	ARFE, SICA
		Identificación de actores relevantes	Expertos , ARFE, SICA
		Selección de expertos para colaborar en el estudio	ARFE, SICA
Mes 4 (marzo 2013)	Tarea 2b	Elaboración de cuestionarios y cuestiones de investigación clave	Expertos, ARFE
		Preparación 1 ^{er} DAFO y estudio de campo	Expertos
Mes 5 (abril 2013)	Tarea 3a	DAFO del Caso 1, entrevista a los actores clave	Expertos y socios locales
		Preparación del Mini-Taller 1	Expertos, socios locales, SICA
Mes 6 (mayo 2013)	Visitas de estudio de la ARFE y adaptación de tareas y calendario a las elecciones en el SICA		
Mes 7 (junio 2013)	Trabajo de campo y adaptación de tareas y calendario		
Mes 8 (julio 2013)	Adaptación de tareas y calendario		
Mes 9 (agosto 2013)	Adaptación de tareas y calendario		

Mes 10 (septiembre 2013)	Tarea 3a	Mini-Taller 1 en el Trifinio	Expertos , socios locales, SICA
		Evaluación interna del trabajo desarrollado y tareas restantes	ARFE, expertos
		Borrador de Informe Intermedio	Expertos, ARFE
		Borrador de Plan de Acción	Expertos
	Tarea 3b	Preparación del DAFO y taller 2	SICA, ARFE
		Análisis DAFO del Caso 2 y entrevista con los actores locales	Expertos y socios locales
		Taller de coordinación con el SICA para preparar la intervención en el Golfo de Fonseca	SICA, ARFE
	Tarea 3b	Mini- Taller 2 en el Golfo de Fonseca	ARFE, socios locales
Mes 11 (octubre 2013)	Entregable 2	Reunión con la Comisión	DG Regio- ARFE
		Preparación del Informe Intermedio	(ARFE - SICA)
		Evaluación del trabajo desarrollado en el Golfo de Fonseca	SICA/ ARFE
		Análisis e interpretación de los datos para preparar el borrador de informe	SICA/ ARFE
	Tarea 3c	Identificación de actores relevantes para el Caso 3	Expertos, socios locales, SICA
		Preparación del trabajo de campo 3 (área fronteriza Panamá/Costa Rica)	Expertos, socios locales
Mes 12 (noviembre 2013)	Entregable 2	Preparación del borrador de Informe Intermedio Remisión del Informe Intermedio	(ARFE -SICA)
Mes 13 (diciembre 2013)	Actividades adicionales	Taller Final en el SICA	(SICA-DG REGIO- ARFE)
		Varias reuniones de intercambio en El Salvador	DG REGIO, ARFE, socios locales
		Elaboración del borrador de Informe Final Retraso debido a la interferencia con la preparación de informes correspondientes a otros proyectos y el calendario normal de la ARFE	Expertos, ARFE, SICA Con el fin de obtener y procesar adecuadamente toda la información necesaria, este informe ha sufrido un considerable retraso
Mes 14 (2014)		Entrega con retraso del borrador de Informe Final, y actualización de enfoques, información y contactos	ARFE, actores locales
		Reunión (intercambio de información) con DG Regio	ARFE, DG Regio
	Entregable 3 Entregable 4	Entrega borrador de Informe Final Entrega Informe Final consolidado	ARFE

3. VALORACIÓN TERRITORIAL DEL ESTUDIO DE CASOS EN AMÉRICA CENTRAL: problemas y necesidades prevalentes, según intervenciones ya realizadas

El principal reto de la CTF tiene que ver con la forma de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas como resultado de la acción de planes de desarrollo y con la gestión de temas tales como las migraciones intrarregionales, la seguridad democrática y el medio ambiente, entre otros (Hernández et al., 2007).

Mientras las fronteras se vuelven cada vez más permeables a los intercambios comerciales, derivados de los acuerdos de libre comercio y de unión aduanera, en algunos países de la región los controles migratorios han ido en aumento, lo cual dificulta la movilidad de las personas. Estas exigencias y requisitos migratorios en aumento se explican por la heterogeneidad económica y social de los países en la región, lo cual hace que algunos se conviertan en polos de atracción de migrantes. A estos procesos de movilización de personas en las fronteras se une la movilidad temporal de mano de obra, que está muy ligada a los períodos de cosecha de los productos agrícolas como la caña y el café. De forma que existen desplazamientos fronterizos desde hace mucho tiempo que ponen en contacto a las poblaciones en las fronteras (Hernández et al., 2007).

Ejemplo 6: en 1985 varios países de Europa firmaron un acuerdo en la ciudad luxemburguesa de Schengen para suprimir los controles en las fronteras interiores y trasladarlos a las fronteras exteriores. Este acuerdo, en vigor desde 1995, establece el **Espacio de Schengen**, por el que puede circular libremente toda persona que haya entrado regularmente por una frontera exterior o resida en uno de los países firmantes.

Actualmente (2014) estos son los países que forman parte del Espacio de Schengen: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza. Este último votó el 9 de febrero de 2014 en referéndum restringir el acceso de los ciudadanos de Europa a su territorio, lo que podría llevarle a abandonar Schengen.

Existen excepciones en su aplicación porque algunos países no estuvieron de acuerdo en todos los puntos. Croacia accederá a Schengen en 2015.

Otros retos para la CTF en Centroamérica tienen que ver con aspectos tradicionales derivados de la visión política de la fronteras, tales como:

- El concepto tradicional de soberanía.
- Las prioridades nacionales.
- La falta de subsidiariedad en la atención de los problemas económicos y sociales.
- La consideración de las zonas fronterizas como espacios marginales.
- Las largas disputas fronterizas.
- La ausencia de una auténtica y eficaz autonomía de las autoridades territoriales locales.
- Las crecientes demandas sociales de mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.
- La poca capacidad de gestión de las autoridades locales.
- La creciente migración irregular.

Una dificultad adicional que afecta a los territorios de América Central guarda relación con la creciente crisis de seguridad ciudadana y la violencia generalizada que utiliza las fronteras para diversos tráficó ilícitos. La prevención de la violencia y la seguridad democrática son cuestiones principales en la agenda de integración.

Ejemplo 7: La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión o **Frontex** es una agencia de la Unión Europea (UE), cuyo fin es mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión. Su sede se encuentra en Varsovia. Aunque los Estados miembros son responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, la Agencia facilita la aplicación de las medidas comunitarias relativas a la gestión de estas fronteras.

El **Programa Regional Centroamericano de Seguridad Fronteriza** (SEFRO) se desarrolla en estrecha colaboración con Interpol, Europol, Frontex y las agencias fronterizas de los países centroamericanos.

Algunos autores ya han apuntado hace algún tiempo que la CTF puede ser una base propicia para el desarrollo de diplomacia preventiva donde los sistemas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales contribuyan a prevenir situaciones de conflicto y se estimulen los mecanismos de construcción para la paz (Rhi y Oddone, 2010).

En otras palabras, la creación de redes locales de cooperación territorial y transfronteriza puede contribuir a difundir la idea de entender las fronteras como áreas de paz y prosperidad, transformando el concepto de frontera entendida como "barrera" que impide la circulación y el crecimiento, por el de "puente" hacia los propios vecinos y hacia dinámicas de crecimiento y desarrollo (Rhi y Odone, 2010). Actuar en las fronteras centroamericanas requiere, por consiguiente, acercarse con una mirada sistémica a su multi-dimensionalidad, considerando que existen tanto condicionantes territoriales (criterios geo-económicos y geo-políticos), así como una jerarquía de relevancia entre las varias dimensiones (CeSPI, 2011).

En los últimos años, las funciones y relaciones que se producen en la frontera están enfrentándose a nuevos desafíos derivados de la mundialización, deslocalización y construcción de bloques comerciales. De esta forma, la frontera es percibida como una zona permeable a las diversas relaciones posibles, lo cual propicia la integración regional y favorece la CTF (Hernández et al., 2007), aunque las regiones fronterizas están particularmente expuestas debido a su mayor fragilidad.

Por otra parte, la mayoría de las zonas fronterizas donde se desarrollan acciones de cooperación, presentan ciertos niveles de conflictividad, especialmente políticas de delimitación de fronteras y reconocimiento de Estados (como el caso de Belice y Guatemala) o por derechos de recursos compartidos (como el caso de Costa Rica y Nicaragua con la disputa del Río San Juan, o el Golfo de Fonseca). Estas disputas, en distinta medida, afectan el desarrollo local fronterizo, sin embargo es interesante destacar que las iniciativas transfronterizas no sólo inciden en el acercamiento entre los Estados, sino también entre distintos actores sociales que podrían tener algún conflicto, por ejemplo, con las acciones conservacionistas, como las organizaciones campesinas e indígenas o el sector privado (pequeños, medianos y grandes productores de banano y café), atrayendo y generando sinergias también con el sector del ecoturismo. Además de incorporar a los gobiernos locales que, aunque no planteen diferencias con las acciones de conservación desarrolladas por los ministerios de ambiente o las ONGs, tampoco son considerados habitualmente como actores relevantes para este tipo de acciones.

Se han realizado talleres y entrevistas con autoridades locales (asociaciones de representantes de los gobiernos locales) de todas las áreas en estudio (Golfo de Fonseca, Trifinio y Cuenca del Sixaola) para conseguir información precisa sobre sus problemas y necesidades. En el tercer caso se han realizado entrevistas *online*. La Guía de Entrevistas fue utilizada para explorar qué experiencias de CTF han sido desarrolladas, sus resultados obtenidos, así como algunas demandas y condiciones previas para la CTF.

Es importante recordar que en todos los países de Centroamérica el único nivel administrativo subnacional es el municipio. Los departamentos son solamente expresiones geográficas, no tienen autoridades electas. A diferencia de la cooperación y la integración regional, las cuales se estructuran a través de relaciones interestatales, los procesos territoriales transfronterizos se pueden desarrollar siempre y cuando haya un protagonismo de los municipios, cuya capacidad de gobernanza dependerá directamente del nivel de descentralización del Estado (Conato, 2009).

En Centroamérica hay varios organismos de segundo grado que aglutinan a las municipalidades a nivel nacional, por ejemplo, las asociaciones o federaciones nacionales de municipios. A nivel regional hay una federación que reúne a la mayoría de estos organismos nacionales: la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) que agrupa a cerca de 1.200 municipios de la región. La FEMICA es miembro del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (CCSICA), órgano de la sociedad civil organizada regionalmente para apoyar el proceso de integración.

Este es un resumen de los hallazgos en los tres casos en estudio, aunque información más extensa —descripción geográfica, antecedentes históricos, contexto socioeconómico, importancia estratégica, noticias sobre las relaciones bilaterales, trilaterales o multilaterales entre los países implicados, el marco legal e institucional, asociaciones operativas en estas áreas, estructuras, estrategias, programas y proyectos, personas de contacto, algunas perspectivas a partir del análisis DAFO, y unas recomendaciones y conclusiones a partir de los mini-talleres, entrevistas y reuniones bilaterales— puede encontrarse en las tres fichas informativas (en castellano), incluidas como anexos (1 a 3) a este Informe Final.

3.1 **Caso 1: Golfo de Fonseca**

En muchos casos, las iniciativas transfronterizas en Centroamérica tratan fundamentalmente las necesidades de gestionar recursos o “infraestructuras” naturales conjuntamente, como es el caso del **Golfo de Fonseca** (El Salvador, Honduras y Nicaragua) (SV-HN-NI), un actor creciente en el desarrollo de la CTF en América Central.

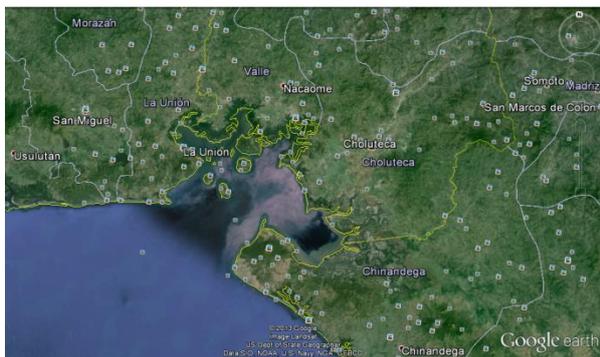


Fig.3: Golfo de Fonseca
Fuente: Google Earth

El **Golfo de Fonseca** es una prioridad para el SICA con el fin de crear un modelo integral de CTF en Centroamérica. La *Microrregión de Integración del Golfo de Fonseca* ha llamado mucha de nuestra atención ya que muchos esfuerzos del SICA se concentran aquí. De hecho, se han planificado un observatorio para esta microrregión transfronteriza y muchas otras intervenciones. La ARFE tuvo la oportunidad de discutir esto en profundidad con la Secretaría General del SICA y otros actores de relevancia, particularmente los relacionados con el Puerto de La Unión (SV).

Información más en profundidad sobre los antecedentes históricos e institucionales; el contexto socioeconómico actual, su importancia estratégica, agendas y noticias bilaterales y trilaterales; aspectos legislativos, estrategias propuestas, varios proyectos y algunas perspectivas a partir del análisis DAFO del Golfo de Fonseca puede encontrarse en la ficha informativa (**Anexo 1**).

La provisión de servicios básicos es muy desigual y en general sólo cubre las principales ciudades o pueblos. Un alto porcentaje de hogares rurales carece de agua potable, recogida de residuos sólidos y domésticos y otros servicios básicos como la electricidad. Esto contribuye a la contaminación del Golfo así como a problemas generalizados de salud pública (Herrera et al.). *Algunas intervenciones transfronterizas en materia de saneamiento aparecen como prioridades inmediatas.*

La población aprovecha los recursos marinos costeros o actividades agropecuarias de subsistencia. Existen algunas flotas pesqueras comerciales en la zona. La apropiación de la tierra para la agricultura comercial, la explotación ganadera o la cría de camarones ha relegado a las personas con escasos recursos a las áreas más marginales del Golfo. La sobreexplotación de los recursos naturales es común debido a las condiciones de libre acceso a los mismos, aunque se esperan cambios en los próximos años sobre la propiedad de la tierra como consecuencia de la expansión urbana y el crecimiento de los sectores no agrícolas. La caña de azúcar concentra la mayor parte de la agroindustria hondureña y la producción de maíz es una actividad importante en Nicaragua y El Salvador (Herrera et al., 2012).

Se han detectado carencias relacionadas con (Herrera et al., 2012):

- i. la ausencia de normas para la ordenación del territorio;
- ii. la superposición y/o normas contradictorias sobre gestión de cuencas hidrográficas;
- iii. las deficiencias en las leyes de pesca nacional (obsoletas);
- iv. la falta de regulaciones en la zona costera y marina (contaminación, sedimentación, dragados, etc.).

Otros factores impiden una manera más eficaz de trabajar entre los tres países para la protección de los ecosistemas del Golfo:

- i. limitada capacidad institucional y financiera de las instituciones para cumplir y promover el cumplimiento de las leyes;
- ii. un sistema inadecuado de penalizar las violaciones de la ley;
- iii. la falta de claridad de las auditorías ambientales y las evaluaciones de impacto ambiental en las zonas costeras;
- iv. la ausencia de un marco de cooperación para la acción coordinada que haga frente a las principales amenazas en los tres países del Golfo (Herrera et al.).

Las instalaciones portuarias más importantes en el Golfo de Fonseca son La Unión en El Salvador y Amapala en Honduras. El municipio de la Unión es ahora un polo de desarrollo económico a partir de la instalación de algunas industrias, centros de enseñanza y establecimientos hosteleros (<http://www.elsalvador.travel/golfo-de-fonseca/>). Una intervención integral teniendo en cuenta todos los recursos de la zona, las necesarias precauciones medioambientales, y su posición geoestratégica en un marco trinacional, sería muy beneficiosa desde muchos puntos de vista.

Ejemplo 8: además de las experiencias citadas en el ejemplo 2 (pág. 19), desde Interreg II-A en los años noventa, el Programa Italia-Albania (nº 44) engloba la frontera marítima del sur del mar Adriático entre las provincias italianas de Bari, Brindisi y Lecce y algunas provincias litorales de Albania. Se han mejorado notablemente los **puertos** de **Bari** (IT) y **Vlora** (AL).

El Programa nº 31, España-Marruecos se concretó en acciones en los **puertos** de **Algeciras**, **Cádiz**, **Ceuta** y **Melilla**, únicamente en el lado español, por problemas relacionados con ciertas disputas territoriales. La Cooperación Española y la Cooperación Descentralizada (en especial de Andalucía, pero también de otras regiones españolas, italianas y francesas) compensó este hecho mediante la puesta en marcha de proyectos de desarrollo en varias regiones marroquíes, incluyendo la mejora de varias instalaciones portuarias. Otros casos son los **puertos** de **Szczecin** (PL) y **Swinoujście** (PL), los puertos más grandes del Báltico, en el marco de programas de la Pomerania (con DE y SE), o los puertos en los **clusters transfronterizos irlandeses** (ICBAN y NWRCEB) (IE-UK) y muchos más.

Prevalece la idea de que el Golfo es una zona de paz, cooperación y desarrollo conjunto de los países costeros, y así ha sido reiterado por los Presidentes de los tres países en su última Reunión Presidencial Tripartita de agosto de 2014, pero algunas controversias permanecen (IIDC, 2013) como el caso de la isla Conejo. Por otra parte, la integridad de los ecosistemas marino-costeros del Golfo y sus cuencas tributarias dan beneficios regionales y globales, planteando complejas consideraciones transfronterizas sobre la pesca sostenible, la contaminación, el control de sedimentos o el cambio climático que requieren una visión compartida (Herrera et al., 2012). Las estadísticas indican un aumento en la frecuencia y magnitud de fenómenos extremos (huracanes, inundaciones) y repetidos periodos de sequía (Herrera et al., 2012).

No hay unas estructuras consolidadas, pero sí varias estrategias. En la ficha informativa se incluye una propuesta de ejes prioritarios para la construcción de un **Modelo Integral de Desarrollo Transfronterizo en la Microrregión de Integración del Golfo de Fonseca** por parte del SICA en materia de medio ambiente, seguridad democrática, inclusión económica y cohesión social. El objetivo principal es convertir el Golfo de Fonseca en una economía territorial inclusiva y conectada, con una sociedad cohesionada. El SICA está comprometido en la creación de "Microrregiones de Integración" en varios territorios transfronterizos, y la microrregión del Golfo de Fonseca se puede convertir en territorio de experimentación de un enfoque integral de desarrollo económico, social, ambiental y cultural. El papel de estas microrregiones de integración fue descrito por el CeSPI en su estudio de 2011, basado en una visita de estudio realizada por este centro de investigaciones italiano en noviembre-diciembre de 2010. Este estudio analizaba muy certeramente la situación, proponía una serie de hipótesis heurísticas y apuntaba un modelo conceptual de integración fronteriza centroamericana basado en un observatorio de sus dinámicas, su monitoreo y capitalización, en el sentido de las propuestas del SICA, con el que coincidimos plenamente:

<http://www.cespi.it/PDF/CONCEPTUALIZACI%C3%93N%20%20COOPERACI%C3%93N%20FRONTERIZA.pdf>

El SICA puede promover la gobernanza multinivel, así como el desarrollo, puesta en práctica y monitoreo de la cohesión e integración territorial mediante un observatorio de los procesos, políticas y actividades en la región; fortalecer las capacidades transfronterizas y apoyar el intercambio de buenas prácticas con otros territorios; apoyar el enfoque desde abajo y la gestión mancomunada de los procesos. Varias reuniones tuvieron lugar durante la ejecución de este proyecto. Una presentación sobre *La Visión Estratégica 2030 para el Golfo de Fonseca*, realizada por la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) durante un mini workshop con la ARFE en San Salvador el 19 septiembre de 2013, actualizada durante una visita de DG Regio y ARFE a San Salvador el 10 de diciembre de 2013, también puede encontrarse en la ficha.

Se trata de una visión integral de la zona, incorporando distintas estrategias, otros corredores propuestos en Centroamérica y varios proyectos en el Golfo (ferry, reservas naturales, mancomunidades). Se propone crear una Corporación del Desarrollo del Golfo, se recomiendan algunas acciones y estudios a realizar, y hay una serie de conclusiones.

Ejemplo 9: en la región de Kvarken, entre Vaasa (FI) y Umeå (SE) se acaba de reinaugar el **ferry** que unía ambas ciudades a través del **Golfo de Botnia**. Esta conexión tiene muchos efectos en la CTF de la zona, coexistiendo con la preservación del **Archipiélago transfronterizo de Kvarken**, considerado Patrimonio de la Humanidad (UNESCO) dentro de la *Costa Alta*, la costa occidental del Golfo en Suecia.



Fuente: The Midway Alignment of the Bothnian Corridor in the Kvarken Strait
[European Straits Initiative](#)



Fuente: Wikimedia Commons



Figs. 4, 5, 6 y 7: Visión Estratégica para el Golfo de Fonseca
 Fuente: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) (SV)

También se han identificado los proyectos más relevantes, dándose un cierto solapamiento y falta de coordinación. Y se ha realizado un **análisis DAFO**, (ver página siguiente), que incluye algunas perspectivas muy recomendables.

Concluye la ficha con una serie de recomendaciones y conclusiones, basadas en el mini-taller llevado a cabo el 16 de septiembre de 2013 con representantes de los municipios de Conchagua, Pasaquina, La Unión, Santa Rosa de Lima, Meanguera del Golfo, Goascorán y Somotillo.

La ficha insiste en algunas prioridades y oportunidades para el SICA y propone un papel para esta estructura supranacional tras profundos intercambios. El marco del SICA es muy importante para promover auténticas iniciativas conjuntas, como un complejo portuario común en el Golfo, servido por un ferry, conexiones por carretera (y, en el futuro, por ferrocarril). De hecho, el equipo de expertos ha seguido las indicaciones del **SICA** para organizar reuniones de trabajo con el propia SICA y varios departamentos relacionados, el **mini-taller**, sesiones de trabajo con organizaciones de la **sociedad civil** (FUNDE, Comité Ciudad Puerto) y con **organismos específicos** como el **CEPA**.

Análisis DAFO del Golfo de Fonseca

Fortalezas (Strengths)	Debilidades (Weaknesses)	Oportunidades (Opportunities)	Amenazas (Threats)	
Declaración del GF como Zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad.	Depredación y destrucción del bosque de mangle.	Potencial económico y medioambiental.	Disputas y reclamaciones territoriales.	
Posee gran riqueza y diversidad de recursos naturales, y un enorme atractivo turístico.	Alteración física, degradación y destrucción de los ecosistemas y hábitats costeros.	Escaso desarrollo humano.	Incidentes entre fuerzas navales y pescadores que suelen faenar en aguas ajenas.	
El Golfo como polo de desarrollo económico.	Vertimientos sin tratar de pesticidas y de nutrientes contaminados a las aguas del Golfo.	Pobreza y desempleo.	Altos índices de pobreza de las comunidades ribereñas.	
Las instalaciones portuarias de La Unión y de Amapala como determinantes del comercio intra y extra regional.	Sobreexplotación de los recursos pesqueros y prácticas de pesca no sostenibles.	Proyectos en marcha o de próxima ejecución ("Golfonseca" UE).	Incremento de la presencia del crimen organizado en la zona, así como del tráfico de armas, drogas, contrabando o personas.	
Una de las zonas marítimas de mayor riqueza biológica de América Central.	La excesiva producción del camarón elimina otras especies marinas.	Puesta en funcionamiento del Puerto La Unión (SV) y planificación de la Ciudad Puerto, así como el Canal Seco que desembocaría en Puerto Cortés (HN) en el Atlántico.	Derramamientos operativos en el puerto de San Lorenzo (HN) y los que puedan ocurrir con el aumento programado en el tráfico marítimo, resultado del Puerto de La Unión (SV).	
Parte significativa de la producción total de camarón cultivado en América Central.	En la actualidad entre los municipios del Golfo es muy escaso el diálogo transfronterizo (Conato, 2009)	Desarrollo turístico de las islas del Golfo.	Vulnerabilidad a los fenómenos climatológicos extremos o al cambio climático.	
<p>Ejemplo 10: en los últimos años, la UE se ha dotado de varias estrategias macro-regionales, una nueva generación de instrumentos estratégicos para el desarrollo integral y sostenible de estos territorios. Se han puesto en marcha tres: en el Mar Báltico, el Danubio y la Región Adriático-Jónica. A mediados de 2015 se espera una estrategia para la Región Alpina. Aunque no hay mucho entusiasmo en que proliferen las „macro-regiones“ son muchos los grupos que trabajan en la Estrategia del Atlántico, los Cárpatos, el Mar Negro, los Balcanes Occidentales o en el Mediterráneo.</p> <p>Alguna de estas estrategias podría ser una fuente de inspiración para el Golfo de Fonseca.</p>	Falta de planificación territorial en las cuencas que lo conforman.	Existencia de áreas protegidas o de sitios Ramsar, p.e. la Bahía de San Lorenzo (HN)		
	Efectos de descargas de aguas servidas municipales en la salud humana y el medio ambiente.			
	Mal manejo de las cuencas hidrográficas.			
	Carencia de lugares de ascenso y descenso de pasajeros y transporte.			
Ausencia de una institucionalidad regional y mecanismos de coordinación internacional para mantener la integridad del ecosistema y la administración de proyectos.				
Dispersión de los esfuerzos desarrollados por los agentes del estado y otros actores sociales de los tres países que lo conforman.				

Principales perspectivas

- Una intervención integral de los tres gobiernos nacionales.
- Planificación conjunta de infraestructuras, sus *hinterlands* y sus poblaciones, siguiendo una auténtica lógica transfronteriza.
- Garantizar la participación de los actores locales, públicos y privados, del tercer sector y de la Academia.

3.2 Caso 2: Trifinio



Fig. 8: Países implicados en el Trifinio
Fuente: Google Maps

El **Proceso del Trifinio** ha sido un área tradicional de intervención para promover la CTF durante varias décadas. Comenzó en los años setenta del siglo pasado en una región compartida por El Salvador, Guatemala y Honduras (SV-GT-HN), constituyendo un laboratorio para integración centro-americana, y contribuyendo a preservar los recursos naturales compartidos, los procesos de mantenimiento de la paz en la región y la integración trinacional.

Uno de los logros más relevantes del **Plan de Desarrollo Fronterizo Regional del Trifinio**, ejecutado desde 1989, ha sido la consolidación de una Comisión Trinacional para desarrollar acciones concretas.

Algunas de estas acciones consisten en: hacer posible algunos modelos de agricultura sostenible, aumentar los vínculos comerciales entre municipios fronterizos de los tres países y, el elemento más importante, incrementar la participación de la sociedad civil mediante el ATRIDEST, una organización civil de campesinos, maestros, cooperativas y entidades de desarrollo.

Muchos estudios se han realizado por solicitud directa del SICA, con diversas series de recomendaciones, y se puede confirmar un proceso establecido de CTF. El proyecto italiano "Fronteras Abiertas" y otros estudios realizados por el CeSPI (*Centro di Studi Politica Internazionale*) han producido algunos análisis y recomendaciones sobre el Trifinio muy interesantes. Por ello, como se ha indicado anteriormente, un nuevo estudio sobre el área podría ser inútil, a menos que se concentre en uno de los aspectos específicos del proceso transfronterizo. Por ejemplo, un campo de estudio sugerido es la protección ambiental transfronteriza. La *Biosfera Trifinio Fraternidad* en doce municipios de los tres países obtuvo en 2011 el título de Biosfera Transfronteriza, la única biosfera trinacional de América.

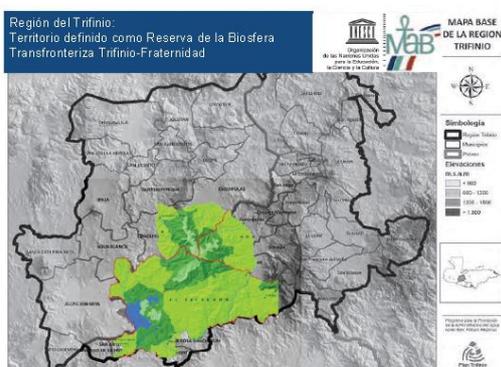


Fig. 9: Reserva de la Biosfera en la Región del Trifinio
Fuente: UNESCO, Plan Trifinio, 2011

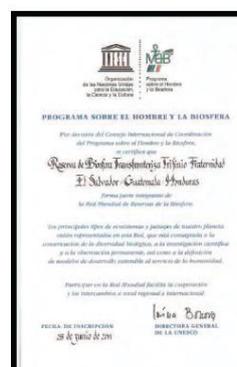


Fig. 10: Declaración Como Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio Fraternidad (SV-GT-HN), 25 de junio de 2011
Fuente: UNESCO, Dresde, 2011

En la ficha informativa "Trifinio" (**anexo 2**) se puede encontrar información sobre la geografía, antecedentes y noticias actualizadas sobre las agendas bilaterales y multilateral, el contexto socioeconómico y la importancia estratégica del Trifinio. También se encuentra información sobre el marco institucional subregional, la comisión Trinacional del Plan Trifinio, la Secretaría Ejecutiva Trinacional, el Comité Consultivo, y una plataforma de participación de la sociedad civil (ATRIDEST). También se describe la principal estrategia del Plan Trifinio y su actual proceso de actualización.

Ejemplo 11: una buena fuente de inspiración para el Trifinio puede encontrarse en alguna de las euroregiones „complejas“, como es el caso de la [Euroregión Mosa Rin](#) (BE-DE-NL), la [Gran Región](#) (BE-DE-FR-LU) o la [Euroregión de los Cárpatos](#) (HU-PL-RO-SK-UA).

También pueden ser un buen ejercicio conocer alguno de los programas operativos trinacionales, con participación de territorios no miembros de la UE. En ese sentido, se recomienda el [POCTEFA](#) (Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra), gran parte de cuya información está disponible en castellano, aunque hay varios más.

El manejo sostenible de los recursos naturales constituye una de las principales prioridades del Plan Trifinio. La *Estrategia Agua sin Fronteras 2006–2009* tenía esa orientación. A partir de 2010 se ha trabajado el desarrollo humano inclusivo, promoviendo una mayor participación ciudadana. Hay en marcha una Estrategia 2010–2020 que está siendo actualizada para el período julio 2014 – junio 2018. La nueva estrategia actualizada parece que va a prestar una atención especial a la integración regional y la CTF, así como al manejo de cuencas y otros aspectos a ser manejados de una óptica multinivel.

La ficha también incluye alguna información sobre los principales proyectos, algunas perspectivas discutidas a partir del análisis DAFO, los retos del Trifinio hasta 2020 y una serie de recomendaciones y conclusiones elaboradas a partir del mini-taller del 25 de septiembre de 2013 y otras reuniones y actividades organizadas por este proyecto. De hecho, se han organizado varias sesiones de trabajo con el SICA (Secretaría General, SEFRO y otros departamentos), otras con organismos específicos (Plan Trifinio "Agua Sin Fronteras, una muy interesante presentación que se incluye en la ficha).

Dentro del Trifinio hay varios ejemplos de CTF local. La más avanzada es la **Mancomunidad Trinacional del Río Lempa** (SV-GT-HN), compuesta por 7 municipios guatemaltecos, 7 salvadoreños y 9 hondureños. Un organismo permanente para la integración regional a nivel local, con algunos proyectos identificados que están siendo llevados a cabo a nivel de la cuenca del Lempa o en todo el Trifinio con un enfoque práctico de abajo hacia arriba y alta participación del nivel local y las comunidades:

- Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de Municipios Fronterizos del Trifinio 2009-2012, con la colaboración del CeSPI (Italia) y la Diputación de Huelva (España).
- SINTET (*Sistema de Información Territorial Trinacional*) (proyecto URB-AL).
- AlfaSAN (*Programa Trinacional de Alfabetización para la Seguridad Alimentaria y Nutricional*) en el marco de PRESANCA II (*Programa Regional de SAN para Centroamérica SICA-UE*).
- Política Transfronteriza Local (PTL) "Ciudad Limpia" (URB-AL y Oxfam Italia), para desarrollar un sistema de gestión integral intermunicipal para residuos sólidos.
- PTL "Bosques para siempre" (URB-AL y *Diputación de Huelva*), para la gestión de áreas de protección medioambiental.
- PTL "Territorio Indivisible", para la gestión sostenible de recursos y territorio, y mejor de la calidad de vida de los ciudadanos en el Trifinio (PRESANCA II, *Diputación de Huelva*).
- PTL "Aguas Compartidas", para poner en marcha una gestión integral, compartida y sostenible de los recursos hidrológicos en el área trinacional, en el contexto de la integración centroamericana (URB-AL, PRESANCA II, *Diputación de Huelva*).

Análisis DAFO del Trifinio

Fortalezas (Strengths)	Debilidades (Weaknesses)	Oportunidades (Opportunities)	Amenazas (Threats)	
Ha contribuido a la conservación de recursos naturales compartidos, la pacificación de la región y la integración trinacional: Declaratoria de Reserva de la Biosfera La Fraternidad en el Macizo de Montecristo por los tres países.	Poca inversión en desarrollo socioeconómico.	Riqueza de sus recursos naturales renovables.	Conflictos y controversias por el recurso agua.	
	Durante muchos años, el concepto de cooperación transfronteriza no estuvo presente, ni los aspectos relacionados a la gestión integrada de los recursos hídricos (CTPT, 2004).	Grandes reservas forestales con una biodiversidad compleja y valiosa.	Cuenca de los ríos Lempa, Motagua y Ulúa.	Círculo vicioso pobreza-deterioro de los recursos naturales renovables (CTPT, 2004).
	Cuenta con un fundamento jurídico y una institucionalidad.	La presencia de las instituciones de los gobiernos centrales encargadas de promover el desarrollo socio económico y proteger los recursos naturales ha sido débil e insuficiente.	Declaratoria de Reserva de Biosfera por parte de la Unesco (junio, 2011).	Incremento de la densidad poblacional, lo cual genera una mayor presión sobre los recursos naturales, incrementa la demanda de servicios sociales básicos y la necesidad de crear oportunidades de empleo productivo en forma sostenible.
Amplia experiencia en la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo.	Los gobiernos locales no contaron con la asistencia técnica, la capacidad institucional, ni los recursos necesarios para alcanzar el impacto deseado en la protección de sus recursos naturales renovables, la promoción del desarrollo económico o la cobertura de servicios sociales básicos.	Potencial eco-turístico.	La gran mayoría de los proyectos impulsados tienen objetivos de carácter conservacionista con limitados efectos en las condiciones de vida de las comunidades. A su vez este tipo de proyectos no genera interés y deseo de participación en muchas comunidades (Conato, 2009)	
Conformación de las Asociaciones del Trifinio para el Desarrollo Sostenible (ATRIDEST).	La cooperación compartida y la gestión integrada con los gobiernos locales de los otros países fueron limitadas.	Mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.		
Fuerte voluntad política de los gobiernos de seguir fortaleciendo la integración trinacional y la gestión compartida de los recursos naturales, creando una institucionalidad TF, autonomía y capacidad de acción (Conato, 2009).	Participación débil de las comunidades locales y de las instituciones territoriales (Ib.)	Preservar la riqueza biológica.		
Existencia de una Comisión Tripartita con base en un Tratado con fuerza de ley en cada país, que ha permitido la realización de un gran número de proyectos trinacionales con una gestión integrada transfronteriza, libre de problemas administrativos, institucionales y burocráticos (Conato, 2009).	Límites debidos a un proceso de decisión y ejecución fundamentalmente verticalista (Conato, 2009).			

Ejemplo 12: un caso que puede ponerse en conexión con el Trifinio es la **Triple Frontera Amazónica** (BR-CO-PE), y otras fronteras similares en Sudamérica, como el proyecto de Ciudades de Frontera „Clase Mundial“ en la Triple Frontera de Iguazú. El intercambio de puntos de vista sobre aspectos cotidianos de las triples fronteras puede ser un buen ejercicio.

Ejemplo 13: Otros ejemplos de interés pueden ser la Euroregión **Neiße-Nisa-Nyssa** (DE/CZ/PL) o **Danube-Kris-Mures-Tisa** (DKMT) (HU-RO-RS)

3.3 **Caso 3: Cuenca del Sixaola**

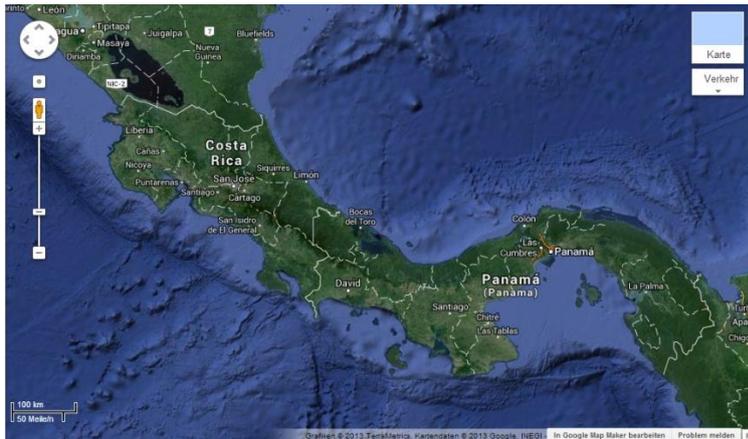


Fig. 11: Mapa de Costa Rica y Panamá
Fuente: Google Maps



Fig. 12: Mapa de la frontera entre CR y PA, con la cuenca del Sixaola al norte
Fuente: Goggle Maps

La tercera área en estudio es la frontera entre **Costa Rica** y **Panamá**, en particular la **Cuenca del Sixaola**, donde hay un gran interés, un convenio de cooperación desde 1979, una reactivación para el desarrollo fronterizo desde 1992 y una comisión binacional permanente operativa desde 1995. Ha sido considerada el área de Centroamérica más pacífica y propicia para la CTF, donde muchos actores internacionales están desarrollando iniciativas públicas y privadas en el campo de la CTF. Las agencias de desarrollo europeas (como la GIZ alemana) o incluso grandes corporaciones (como *Chiquita*, *Corbana* o *Rewe*) están promoviendo una estrategia de desarrollo en el área, implicando a un creciente número de actores locales. Los asuntos principales son la preservación de la biodiversidad, la educación ambiental, el desarrollo comunitario y las bio-empresas.

Las actitudes de ambos países implicados es muy positiva, y hay una amplia participación en la Comisión Binacional Permanente (nacional y municipal, pueblos originarios y sociedad civil), y especialmente en la Comisión Binacional de la Cuenca del Sixaola. En su última reunión, la Asamblea General decidió organizar ocho grupos de trabajo, encargados de darle seguimiento a las siguientes temáticas: agricultura, protección ambiental, turismo, intercambio comercial, gestión del riesgo, salud, infraestructuras y fortalecimiento de la Comisión.

En la ficha "Cuenca del Sixaola" (**Anexo 3**) se puede encontrar la presentación "Experiencias de CTF entre Panamá y Costa Rica" (en castellano) realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá en la 24ª Reunión de Directores de Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe, organizada en San Salvador los días 30-31 de mayo de 2013 por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con el apoyo del Gobierno de El Salvador.

También puede encontrarse el análisis DAFO de esta zona en la ficha informativa aunque, dada su relevancia, se ha considerado oportuno incluir los tres DAFOS en este Informe Final. Además se ha incorporado a la ficha información sobre los proyectos más relevantes desarrollados en la zona, generalmente en materia de protección medioambiental y preparación para el cambio climático, aunque también hay algunos de carácter productivo promovidos por entidades privadas y otros de infraestructuras o gobernanza a iniciativa de instituciones públicas y ONGs.

Análisis DAFO de la Cuenca del Sixaola

Fortalezas (Strengths)	Debilidades (Weaknesses)	Oportunidades (Opportunities)	Amenazas (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> Riqueza ambiental y sociocultural. 	<ul style="list-style-type: none"> Creciente degradación ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Relaciones de vecindad entre las comunidades alrededor de la cuenca. 	<ul style="list-style-type: none"> Creciente vulnerabilidad ambiental y sociocultural.
<ul style="list-style-type: none"> Presencia de iniciativas de cooperación transfronteriza 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de planificación territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Múltiples iniciativas de cooperación para la gestión de los recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Constante ocurrencia de eventos naturales extremos.
<ul style="list-style-type: none"> Marco institucional para la cooperación entre los países. 	<ul style="list-style-type: none"> Las municipalidades ubicadas en la zona de influencia de la cuenca, Talamanca en Costa Rica y Changuinola en Panamá, son las municipalidades con menor Índice de Desarrollo Humano en sus respectivos países. 	<ul style="list-style-type: none"> La cuenca aporta una serie de servicios ambientales a las comunidades, como lo es el recurso hídrico para el consumo humano y la agricultura, así como suelos fértiles. 	<ul style="list-style-type: none"> Creciente interés en múltiples proyectos energéticos (extracción de petróleo, generación de energía hidroeléctrica, etc.) y de desarrollo de infraestructuras (marinas).
<ul style="list-style-type: none"> Zona ambientalmente estratégica para la región centroamericana: se estima que en ella converge una importante diversidad biológica y que es una de "las pocas regiones extensas de ecosistemas de bosque virtualmente primario en América Central" (Franklin, 2007). 	<ul style="list-style-type: none"> Las poblaciones asentadas alrededor de la cuenca pertenecen a minorías étnicas que han estado aisladas cultural y económicamente, perpetuando así su condición de pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerada como una de las fronteras "más pacíficas y conducentes a la cooperación transfronteriza en la región" (Giroto & Granados, 1997). 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de sostenibilidad técnica, financiera y administrativa de los proyectos de cooperación una vez finalizados: no generación de capacidades permanentes.
<ul style="list-style-type: none"> Riqueza hídrica, tanto de aguas superficiales como subterráneas. 	<ul style="list-style-type: none"> Limitantes institucionales que entorpecen este proceso de cooperación. Una de ellas son las asimetrías legales e institucionales existentes entre ambos países. 	<ul style="list-style-type: none"> Frontera pacífica, permeable y con un marco de cooperación institucional bastante desarrollado. 	

Ejemplo 14: desde la ARFE se está promoviendo un estudio de **minorías transfronterizas** en la UE, muchas de las cuales no son objeto de programas específicos. Sí se da en los casos de algunas minorías lingüísticas de tamaño considerable que tienen un impacto real en la cultura y la lengua mayoritarias como es el caso de la comunidad sueco-parlante de Finlandia o la Comunidad Germanófona de Bélgica. Los sami en el norte de Escandinavia también disponen de un marco muy interesante. No es este el caso de otras minorías como algunas comunidades gitanas y otras personas de esta etnia que aún practican el nomadismo.

3.4 Otras iniciativas identificadas

Además de los mini-talleres organizados en dos de las áreas fronterizas bajo estudio, varias reuniones tuvieron lugar en El Salvador, con el SICA y otras instituciones, organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales, ONGs, etc. Hubo muchas más reuniones y actividades organizadas con actores de relevancia para la CTF y las principales cuestiones de integración en América Central, tales como la seguridad, las migraciones, los servicios públicos o las infraestructuras.

Dentro de estas actividades, se han identificado otras iniciativas transfronterizas, en los casos estudiados y en otras áreas transfronterizas centroamericanas.

3.4.1 El caso nacional con la mayor variedad de fronteras es Guatemala: se ha recogido información en relación con las diferentes fronteras del país, un caso especial que cierra las fronteras de Centroamérica y se abre al sur de México, un tránsito a los EE.UU. a través de un área compleja con selvas, comunidades indígenas, grupos de migrantes, trabajadores voluntarios, bandas armadas, soldados, guardias fronterizos y un largo etcétera.



Fig. 13: Mapa de América Central
Fuente: CIA World Factbook (dominio público), Wikipedia

La **frontera Guatemala-México** recorre 871 km (541 mi) —otras fuentes indican 956 km— entre el norte y el oeste de Guatemala (los departamentos guatemaltecos de San Marcos, Huehuetenango, El Quiché y El Petén) y los estados mexicanos de Quintana Roo, Campeche (194 km), Tabasco (108 km) y Chiapas (654 km). La frontera incluye tramos del río Usumacinta, del río Salinas y del río Suchiate. A través de esta frontera se produce la mayor parte del comercio entre México y Guatemala y el resto de Centroamérica. México y Guatemala rodean **Belice**, otro caso especial en esta región². El **diferendo territorial entre Guatemala y Belice** se inició en 1859. Actualmente (2013) los cancilleres de ambos países han acordado continuar las negociaciones para celebrar un referéndum sobre su centenario litigio territorial tras reunirse con el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

² En la costa NE de América Central, Belice es el único país cuya lengua oficial es el inglés (anteriormente fue la colonia de Honduras Británica hasta 1981), aunque el criollo beliceño (*Kriol*) y el español son los idiomas predominantes. Belice está rodeado por México y Guatemala y, en general, se considera una nación centroamericana y caribeña con fuertes lazos con toda la región de América latina y el Caribe. Belice es miembro de la Comunidad Caribeña (CARICOM), la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), siendo el único país que ostenta la membresía plena en las tres organizaciones regionales.

En algunos modelos, esta frontera representa la división entre la región centroamericana de América del Norte y la propia Norteamérica. Por esta frontera transitan todos los años casi dos millones de personas, muchas de ellas de forma ilegal, para intentar llegar a los EE. UU.

A principios de 2013, los cancilleres de **Guatemala y México** mantuvieron una reunión en la que coincidieron en la necesidad de definir la ruta para el diálogo y la relación bilateral en los próximos años, dentro de tres ejes articuladores:

- Cooperación Bilateral
- Frontera Próspera y Segura
- Diálogo y cooperación en los foros multilaterales

Destacaron las temáticas de promoción del comercio y la inversión; infraestructuras para la integración regional; cooperación transfronteriza; y prosperidad y desarrollo social.

Esta es una selección de proyectos, presentados por la Cancillería de Guatemala durante la XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe "Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza", organizada por el SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) en San Salvador los días 30 y 31 de mayo de 2013:

Programas y proyectos

- Existen una diversidad de proyectos fronterizos, muchos enmarcados en los siguientes objetivos: que guardan estrecha relación entre ellos: i) el desarrollo regional de las zonas que abarcan los límites internacionales; ii) la reversión de la degradación ecológica y la ejecución de programas de ordenación ambiental; y iii) el combate contra la pobreza en las zonas cuyo desarrollo se halla retrasado.

Figs. 14 y 15: Relación de proyectos GT-MX presentados en la reunión organizada por el SELA
Fuente: Dirección de Programas y Proyectos de Cooperación, República de Guatemala

Programas y proyectos

- Plan de Manejo de las Reservas de Biosfera del Área Fronteriza Trinacional, (Belice - Guatemala - México)
- Plan de Desarrollo Regional del Área del Golfo de Honduras, (Guatemala - Honduras)
- Proyecto de Manejo de la Cuenca del Río Nentón, (Guatemala - México)
- Proyecto de Manejo de la Cuenca del Río Suchiate, (Guatemala - México)
- Proyecto de Manejo de la Cuenca Alta del Río Belice, (Belice - Guatemala)
- Proyecto de Desarrollo Integrado de la Cuenca del Río Paz, (El Salvador - Guatemala)
- Plan de Manejo de las Reservas de la Biosfera del Área Fronteriza, (Belice - Guatemala - México)
- Desarrollo Regional del Área del Golfo de Honduras, (Guatemala-Honduras)

Las acciones en materia de cooperación transfronteriza o de desarrollo fronterizo, se tratan en su mayoría, de experiencias piloto o de corta duración, aunque en algunos casos es posible hallar iniciativas que muestran mayor permanencia. Por otra parte, el tránsito hacia mecanismos institucionales ágiles, adecuados, operativos, ha sido lento. Sin embargo, existen algunas experiencias que ofrecen resultados positivos, en la construcción de mecanismos de gestión institucional de lo fronterizo.

Guatemala y México tienen unos 10 controles fronterizos formales, pero muchos más pasos "ciegos" o informales.

En cuanto al trazado de la frontera propiamente dicho, México y Guatemala acordaron utilizar líneas rectas entre puntos clave conocidos y aceptados por ambos países. Los trabajos de medición y delimitación concluyeron en 1902. En el Soconusco Guatemala avanzó hasta el río Suchiate y México recibió la comarca de Motozintla.

3.4.2 Una perspectiva más amplia se ofrece en el proyecto mexicano **Integración y desarrollo en Mesoamérica. Infraestructura e Integración Física**. La Agencia mexicana para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AMEXCID) presentó el proyecto "Integración y Desarrollo en Mesoamérica durante la citada 24ª reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe de mayo de 2013 en San Salvador. Se incluye una importante financiación (casi 100 millones de dólares) en carreteras para Honduras, Nicaragua y Belice, así como algunas infraestructuras fronterizas (carreteras, puertos, instalaciones aduaneras, puentes) con Belice y Guatemala.

3.4.3 SEFRO (Programa Regional Centroamericano de Seguridad Fronteriza):

El SEFRO está cofinanciado por la UE (UE: 5,5 M€; SICA: 0,5 M€) y llevado a cabo por la Secretaría General del SICA. El objetivo principal es contribuir a la integración regional mediante el apoyo a la puesta en marcha de una Estrategia Centroamericana de Seguridad y la reducción de la inseguridad ciudadana. Como objetivos específicos tiene el fortalecimiento de la seguridad fronteriza (interna y externa) en la región mediante el apoyo institucional, técnico y tecnológico, la promoción de una mayor conectividad y la gestión integral y compartida de la información en las áreas fronterizas.

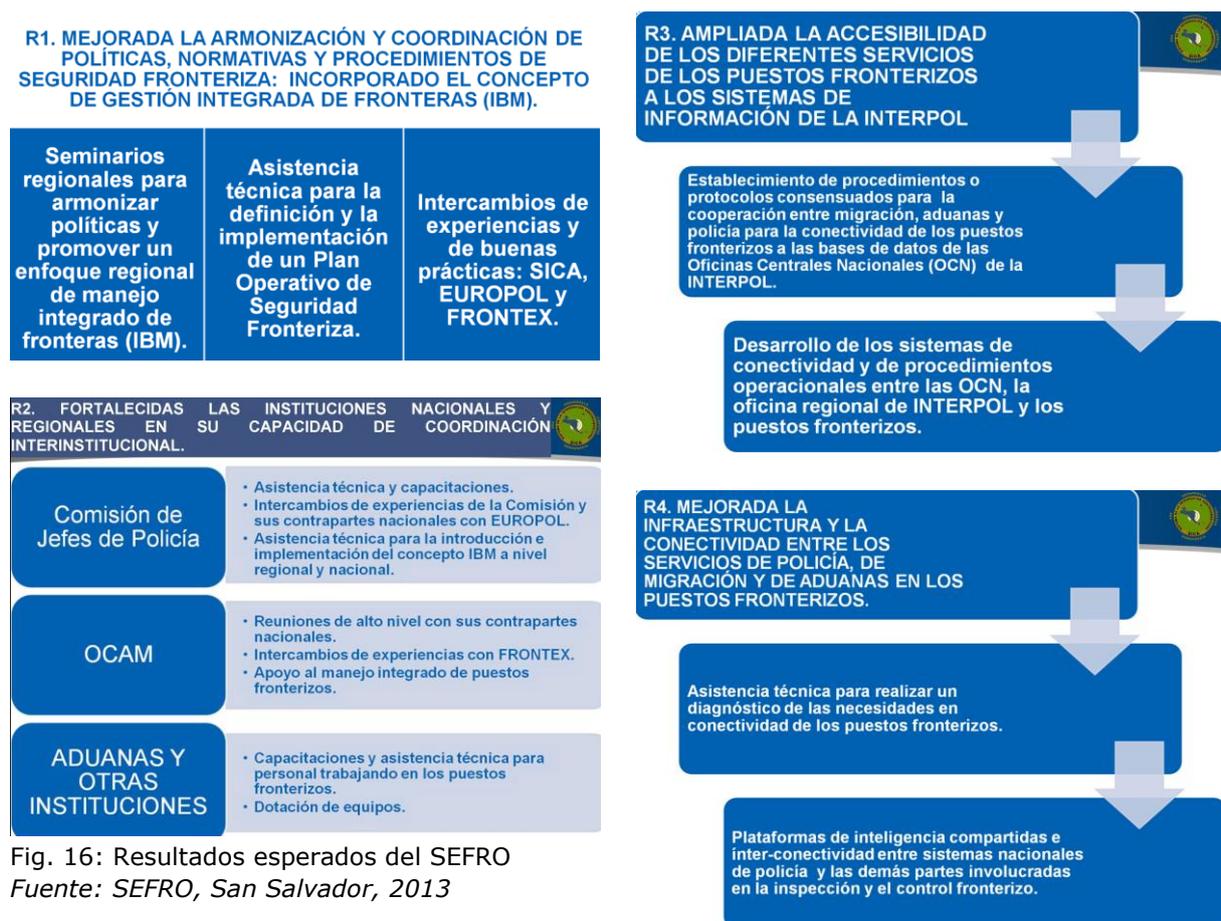


Fig. 16: Resultados esperados del SEFRO
Fuente: SEFRO, San Salvador, 2013

Este proyecto se desarrolla en estrecha colaboración con Interpol, Europol, Frontex y las agencias fronterizas de los países centroamericanos. Se identificaron y visitaron 19 puestos fronterizos; se han realizado intercambios de experiencias con los socios europeos por parte de los responsables de seguridad, migraciones y aduanas; así como seminarios regionales y capacitaciones en los puestos fronterizos.

Los principales desafíos para la gestión integrada de las fronteras en Centroamérica son:

- Aprobación del Proyecto de Acuerdo Regional para la Creación de Comisiones Nacionales para Asuntos de Seguridad Fronteriza.
- Reuniones bilaterales y encuentros regionales de las Comisiones Nacionales para Asuntos de Seguridad Fronteriza.
- Formulación de la Política Regional y el Plan Operativo de Seguridad Fronteriza, incluido el Modelo Centroamericano de Gestión Integrada de Fronteras.
- Equipo y tecnología para la interconectividad de los puestos fronterizos priorizados.

- Fase de Ejecución Operativa.
- Fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como las capacitaciones conjuntas (policía, aduana y migración) en los puestos fronterizos priorizados.
- Continuar apoyando la institucionalidad regional en materia de seguridad fronteriza (OCAM, SIECA y CJDPCAMCC).

Entre los principios y criterios a emplear por SEFRO para afrontar estos desafíos, sobresalen los siguientes:

- Necesidades y prioridades locales, enfoque regional.
- Propuestas locales, acuerdos bilaterales, consenso regional.
- Centralidad y prioridad hacia los servicios de policía, aduana y migración.
- Coordinación y cooperación con las instituciones nacionales.
- Alianzas con organismos nacionales e internacionales especializados.
- Generación y multiplicación del conocimiento y las buenas prácticas centroamericanas.

Elementos a considerar en el modelo centroamericano de Gestión Integrada de Fronteras (GIF):

- Definición del órgano público encargado de aplicar la GIF a nivel nacional y la coordinación regional.
- Mecanismos de coordinación nacional y regional entre los diversos organismos que se ocupan de la gestión de las fronteras.
- Acciones de control fronterizo (inspecciones y vigilancia), apoyadas en análisis de riesgo e inteligencia criminal.
- Acciones de detección e investigación de la delincuencia transfronteriza, en coordinación con las autoridades policiales competentes.
- Sistema unificado de planificación y de formación.
- Profesionalización y especialización del personal asignado a puestos fronterizos.
- Circulación rápida y extensiva de datos en todos los niveles organizativos.
- Base jurídica para la cooperación e intercambio de información entre instituciones y países.
- Elaboración y puesta en marcha de planes nacionales y binacionales de seguridad fronteriza bajo el enfoque de la GIF.

3.4.4 Referencias al Caribe

El ingreso de Belice en el SICA en 2000 y, especialmente, el ingreso de la República Dominicana en 2013 han fortalecido la dimensión caribeña de este proceso de integración supranacional. Por otro lado, hay experiencias europeas directas en el Caribe, mediante un Programa Interreg entre la Guayana Francesa y Brasil, con influencia en otros territorios vecinos. Hay una cooperación en aumento entre Colombia y Panamá, y entre las islas se pueden identificar varios tipos de organización en función de su naturaleza anglófona o francófona. Otras instituciones tienen un ámbito más caribeño o caribeño-latinoamericano.

También se dan algunos casos bilaterales particulares (como la República Dominicana y Haití); así como una creciente colaboración de estos territorios (islas y tierra firme) en distintos ámbitos. Los procesos de integración supranacional son muy relevantes en el Caribe, así como otras iniciativas promovidas por la UE. Deben mencionarse algunas de las presentaciones de la citada reunión del SELA en San Salvador en mayo de 2013 (todas disponibles):

- Asociación de Estados Caribeños: *Promoviendo la conectividad terrestre, aérea y marítima para integrar el Gran Caribe.*
- El Fondo de Desarrollo del CARICOM: *Cooperación Regional en la Integración Fronteriza*
- *La cooperación de Jamaica en la integración fronteriza del CARICOM*
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe): *Cooperación regional en materia de integración fronteriza: una perspectiva del Caribe* (Dr. Mark Kirton)
- Dirección General de Cooperación Multilateral, República Dominicana: *República Dominicana-Haití: Dos naciones, dos culturas y dos estados en la isla de La Hispaniola.*

Los días 27-29 de noviembre de 2013 tuvieron lugar los *Encuentros de CTF Europa, Caribe y América Latina*, organizados por la ARFE, la MOT y la Universidad de la Guayana y las Antillas en Martinica con el apoyo de la Comisión Europea (DG Regio), con el fin de comparar prácticas de CTF. Un informe de esta actividad ha sido incluido como **Anexo 4** de este Informe Final. La mayor parte de las sesiones y debates fueron grabadas en video y subidas al canal de la ARFE en YouTube:

- Introducción a los „Rencontres“ 01: <http://www.youtube.com/watch?v=d4b88GewRr0>
- Introducción 02: <http://www.youtube.com/watch?v=Kr7tQWzH9i8>
- Presentaciones y debates:
- Bernhard Bramlage y Fred Célimène: <http://www.youtube.com/watch?v=Lha0n9IHl40>
- Terri Ann Gilbert, Martine Camiade: <http://www.youtube.com/watch?v=ddKJdV6muIs>
- Paulo Silva: <http://www.youtube.com/watch?v=-iUxUBQCdUQ>
- Aleixandre Bastos Peixoto: <http://www.youtube.com/watch?v=GoIjAkYbnvY>
- Álvaro Gómez Suárez: <http://www.youtube.com/watch?v=mtfdex2UmSo>
- Ramón López Sánchez (introducción): <http://www.youtube.com/watch?v=EeFQVH8GbpE>
- Eduardo Galantini, Sandra Mustelie, Martín Guillermo: <http://www.youtube.com/watch?v=WtTxny8cd4U>
- Nahuel Oddone: <http://www.youtube.com/watch?v=UXb6D2xfBM>
- Andy Pollak, R. Rodríguez Acevedo: http://www.youtube.com/watch?v=Xxs_W_63o6g
- Trabajos del taller: <http://www.youtube.com/watch?v=U84f0dK0E5k>
- Laura Canale, Myriam Afflalo: <http://www.youtube.com/watch?v=QTiqbuDUevI>
- Edwen Ramos: http://www.youtube.com/watch?v=W_FlvtrFVX8
- Ramón López Sánchez (presentación) <http://www.youtube.com/watch?v=tkluz9QZ8xg>
- Mesa redonda Sandra Mustelie, Exil Lucienna, Eduardo Galantini: http://www.youtube.com/watch?v=YCRyF_oU3yk
- Conclusiones, Universidad: <http://www.youtube.com/watch?v=-AeIlwd9Xcg>
- Entrevista Nahuel Oddone: <http://www.youtube.com/watch?v=SIInpehQoqE>
- Entrevista Birte Wassenberg: <http://www.youtube.com/watch?v=K0tbOfxDK48>

4. **PROBLEMAS Y SOLUCIONES. IMPACTO EN FUTURAS ACCIONES (DESAFÍOS)**

Alguno de los problemas encontrados y que supusieron un cierto retraso en la preparación de los informes ya fueron explicados en el Informe Intermedio. Se dieron algunas dificultades para poder cuadrar agendas e identificar algunos actores, pero afortunadamente se pudieron solventar y continuar con las tareas previstas.



Fig.17: El Sr. Salvador Sánchez Serén, Presidente de la República de El Salvador (entonces Vicepresidente y candidato a la Presidencia) con el Sr. Mario Otero, experto de la ARFE en CTF centroamericana, y el Secretario General de la ARFE en San Salvador el 30 de mayo de 2013
Fuente: ARFE, 2013

En 2013-2014 el proceso de las Elecciones Presidenciales también afectó a la ejecución del proyecto. El candidato y hoy Presidente de la República Sr. Salvador Sánchez Serén mantuvo una reunión privada con la ARFE antes de la Apertura oficial de la 24ª Reunión de Directores de Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe, organizada en San Salvador los días 30-31 de mayo de 2013 por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

En esta reunión se pudieron intercambiar impresiones y se constató el interés en la integración del Trifinio y la buena gestión del Golfo de Fonseca.

Después, una vez seleccionadas las fechas y los participantes en los talleres en el terreno, se produjo el proceso de sustitución del Secretario General del SICA, que terminó con la elección del Ing. Hugo Roger Martínez Bonilla (SV) el 27 de junio de 2013 en la XLI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. Tomó posesión el 1º de julio de 2013 y fue elegido por un periodo de cuatro años. Se produjo entonces una completa reestructuración del SICA. Antes de ello habíamos trabajado con el equipo designado por el anterior Secretario General, el Dr. Juan Daniel Alemán Gurdían (NI) (2009-2013). La transición llevó algún tiempo justo a la mitad del proyecto, siendo utilizado por la ARFE para profundizar en el conocimiento sobre las áreas fronterizas en estudio.

En septiembre y diciembre de 2013 se celebraron varias reuniones con el Secretario General del SICA con el fin de intercambiar puntos de vista e impresiones sobre el papel del SICA en la promoción de la CTF en Centroamérica.

También se organizaron varias reuniones con el Sr. Óscar Ortiz (entonces) alcalde de Santa Tecla, y ahora Vicepresidente de la República.



Fig. 18: El Sr. Óscar Ortiz, entonces alcalde de Santa Tecla (ES) y ahora Vicepresidente de la República de El Salvador; y el Sr. Hugo Martínez, Secretario General del SICA; con el Secretario General de la ARFE y el Sr. Mario Otero en las Oficinas Centrales del SICA en San Salvador el 20 de septiembre de 2013
Fuente: ARFE, 2013

De todas formas, a pesar de los retrasos y otros factores, se han producido intercambios muy fructíferos entre la ARFE y el SICA desde la selección del experto de ARFE a finales de diciembre de 2012.

Se ha podido identificar una gran cantidad de actores públicos (nacionales y locales), privados, no gubernamentales e "híbridos", con muy distintas preferencias, con lo que ha habido que hacer un gran esfuerzo de coordinación. A pesar de las dificultades para concitar múltiples intereses se ha recogido una gran cantidad de información, relacionada en particular con las gran expectativa que los procesos de CTF despiertan en muchas zonas de América Central.

En cualquier caso, gran parte de la información esperada ha sido reunida y los problemas encontrados han afectado sobre todo al calendario de actividades, pero no a las actividades en sí mismas. Sin embargo, los cambios han influido en el proceso de conocimiento y han ayudado a profundizar en las discusiones. Estos han sido los retos afrontados en este estudio:

Principales desafíos

- La falta de coordinación entre distintas iniciativas, incluso promovidas por las mismas instituciones como la UE.
- Una terminología común y la definición de CTF en cada área en particular.
- Evitar los términos "nivel administrativo" y "competencias" cuando se habla de una estructura transfronteriza. Se trata únicamente de "instrumentos viables" para cooperar y la "ejecución de las necesarias tareas transfronterizas"; evitar la creación de cargas burocráticas adicionales.
- No intentar comparar estructuras, competencias, legislación, etc. a ambos lados de la frontera (no tienen por qué ser o convertirse nunca en comparables).
- Es muy importante superar la falta de experiencia y habilidades transfronterizas.
- Deben construirse mecanismos de comunicación e intercambio basados en un sistema de confianza mutua, contribuyendo a cambiar actitudes, percepciones y enfoques. La generación de confianza es primordial para una CTF eficaz y duradera.
- Estimular un enfoque "de abajo hacia arriba" en el desarrollo local y regional (en estrecha colaboración con las respectivas administraciones nacionales), implicando a todos los actores clave y teniendo en cuenta las condiciones locales particulares (geográficas, económicas, culturales y políticas).
- El debate y posterior aprobación de un Tratado Centroamericano sobre Cooperación Transfronteriza es una necesidad.
- Un mecanismo de diálogo entre SICA y los Gobiernos Locales fortalecerá el enfoque de abajo hacia arriba implicando directamente en la integración a los territorios centroamericanos e impulsando una gobernanza multinivel.

Estos son algunos de los **problemas identificados en los talleres**:

- a) Falta de regulación para los municipios fronterizos.
- b) El enfoque de los gobiernos nacionales prevalece sobre los de las autoridades locales.
- c) Falta de apoyo a las iniciativas fronterizas. Participación limitada de las autoridades y sociedad civil locales (en los procesos de toma de decisión).

- d) Sigue habiendo un sentimiento de confrontación en algunas áreas fronterizas:
- La cooperación internacional no hace la suficiente presión para encontrar soluciones prácticas para las áreas transfronterizas de Centroamérica.
 - Siguen existiendo graves conflictos cotidianos en muchas áreas fronterizas que tienen que ver con las actividades ilegales, cuestiones migratorias, prácticas industriales informales, etc.
 - La mayor parte de las ayudas van directamente a las capitales.
- e) Muchas iniciativas, aunque sean duraderas, carecen de resultados mensurables en relación con los objetivos propuestos (esto fue destacado por los actores del Trifinio).
- f) Las cuestiones principales son: **seguridad, migraciones** —sobre todo a los EE.UU. a través de Guatemala y México—; y la **movilidad** de personas, bienes y servicios por las fronteras centroamericanas interiores y exteriores; la **complementariedad** económica y social; y, especialmente, la introducción de **nuevas regulaciones** que limitan libertades existentes con anterioridad en materia de movilidad, como resultado de algunas disposiciones aduaneras unilaterales.

Ejemplo 15: los programas de Cooperación Territorial en Europa han evolucionado enormemente. Durante el actual periodo de programación 2014-2020 (Interreg V) hay un gran énfasis de la [Política de Cohesión](#) y la [Política Regional](#) en la concentración temática, la puesta en marcha de [estrategias de especialización inteligente](#) y la medición del impacto de los Fondos Europeos. El lema es ["Crecimiento y Empleo"](#). No obstante, para algunos territorios fronterizos fuera de la UE puede resultar interesante revisar los periodos previos de Interreg: Interreg I (1990-1993), la Iniciativa Comunitaria Interreg II (1994-1999), Interreg III (2000-2006) o el Objetivo de Cooperación Territorial Europea (2007-2013). En la versión online del Manual de CTF de la ARFE, versión actualizada en 2014 de la *Guía Práctica LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza* (1995, 1997, 2000), se están incorporando distintas colecciones de proyectos agrupados por temas.

5. LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OBSTÁCULOS

Una de las primeras tareas realizadas en el marco de este proyecto nos llevó a **revisitar otros estudios** realizados por expertos latinoamericanos sobre las relaciones fronterizas en Centroamérica. Con algunos de ellos hemos podido intercambiar puntos de vista y reflexionar conjuntamente en varios momentos del proyecto. En general, se podría concluir que, a pesar de su relevancia territorial, demográfica y ambiental, las fronteras centroamericanas han tenido un carácter periférico y marginal, por lo que **el desarrollo de las regiones fronterizas ha estado ausente de la agenda centroamericana durante muchos años**. Las fronteras han sido consideradas principalmente como los confines de los Estados nacionales, límites territoriales y elementos delimitadores de soberanías, asociados sobre todo con la defensa del Estado y, recientemente, con la lucha contra el tráfico de ilícitos (drogas, armas, etc.) (Conato, 2012) o personas. En consecuencia, **las zonas de frontera son generalmente las más pobres, marginadas y excluidas de los procesos de desarrollo económico** de los Estados, liderados normalmente desde los centros urbanos y las capitales (Cfr. Rodríguez, 2009). El desempleo, la pobreza, los bajos salarios, la falta de acceso a servicios básicos y la contaminación o degradación ambiental, entre otros, son temas frecuentes en muchas regiones fronterizas.

Sólo recientemente se están impulsando procesos para el **desarrollo humano** y conformación de estructuras productivas, basadas en las ventajas que ofrece la agricultura, la ganadería, el comercio, los servicios y la minería en estas zonas (Hernández et al., 2007).

Hasta hace pocos años era muy difícil encontrar referencias sobre la cooperación y la integración transfronteriza en los documentos del SICA y de los gobiernos nacionales, exceptuándose algunas experiencias específicas (Conato, 2012).

Otros organismos supranacionales también han aportado nuevos enfoques conceptuales en Centroamérica, como el [desarrollo de cadenas de valor transfronterizas](#), definido por la CEPAL.

Paradójicamente, las fronteras centroamericanas han estado asociadas históricamente a múltiples e intensas relaciones e intercambios sociales, económicos o culturales, los cuales en la práctica facilitan las acciones de cooperación e integración regional, por lo que progresivamente han pasado a ser consideradas como áreas estratégicas de la integración en un momento en el que se evidencia una gran voluntad de cooperar.

Las propias características geográficas y ambientales de Centroamérica han forzado a reconsiderar el concepto de frontera, pues el área de influencia de una unidad territorial como la cuenca hidrográfica trasciende a las delimitaciones nacionales. Los límites estatales poco tienen que ver con las dinámicas sociales y mucho menos con la extensión de ecosistemas compartidos (cuencas, bosques, humedales, etc.). La conservación de estos espacios hoy en día ambientalmente estratégicos (diversidad biológica, agua, energía, etc.) se torna compleja precisamente debido a su condición transfronteriza. Para gestionar territorios compartidos se vuelve necesario recurrir al diálogo, la negociación y la cooperación (Medina y Rodríguez, 2011). O sea, la generación de confianza.

Se pasa a la concepción de "cuenca transfronteriza" (Molle y Wester, cit. por Medina y Rodríguez, 2011), que implica superar la noción clásica de frontera como límite existente entre dos o más soberanías, así como su función de división geopolítica. No obstante, esta situación genera un problema fundamental al pensar en la gestión de recursos naturales compartidos, ya que un ecosistema dividido por una frontera político administrativa es atendido de forma fragmentada y muchas veces contradictoria por los Estados que lo comparten, debido fundamentalmente a las distintas prioridades y regulaciones ambientales de cada país. (Medina y Rodríguez, 2011). Se recomienda tener en cuenta las estrategias macro-regionales europeas (véase *ejemplo 10* en la pág. 39).

En este sentido, dos percepciones de la noción de frontera se enfrentan entre sí: la frontera como línea-límite fija que separa dos estados, y la frontera como una región dinamizada por la cercanía y por las interacciones fronterizas humanas y ambientales que generan relaciones de vecindad muy activas.

Ejemplo 16: las regiones más pobres de Europa se consideraron **Objetivo 1** en los primeros programas de cooperación territorial, y recibieron un trato especial, dada su vulnerabilidad, como por ejemplo el mayor porcentaje de cofinanciación posible por parte de los Fondos Estructurales. Muchas regiones fronterizas periféricas, rurales, alejadas de los grandes centros de toma de decisiones han compartido esta categoría y se han beneficiado de importantes programas e inversiones. Algunas de ellas han continuado su desarrollo en el marco de otras categorías (regiones de desarrollo intermedio o regiones desarrolladas) mientras que muchas mantienen una situación más vulnerable. Las políticas de cohesión de la UE aplican una cierta „discriminación positiva“ de estos territorios, como signo de solidaridad interterritorial.

Incluso se llega a afirmar que algunas regiones transfronterizas de gran riqueza ambiental en el istmo, como es el caso de la cuenca del Río Sixaola, no se han "preservado" hasta hoy en día como resultado de una voluntad política específica, sino más bien por su aislamiento y la débil inversión pública que estas zonas han recibido históricamente (Medina y Rodríguez, 2011). Esto también se ha evidenciado en muchas regiones fronterizas europeas, cuyo carácter periférico y la falta de inversiones en su desarrollo ha permitido preservar su patrimonio natural.

Igualmente, conviene tener en cuenta que la fragilidad de los mecanismos de integración, sumada a las contradicciones y asimetrías jurídicas existentes entre los países, puede motivar “el recrudecimiento de los conflictos en las zonas de frontera” (Morales, cit. por Medina y Rodríguez).

Cabe mencionar que la CTF, por otro lado, estimula la construcción de bienes públicos regionales (supranacionales), como resultado de la necesidad de corregir aquellos problemas que no han encontrado una adecuada respuesta individual desde la perspectiva del Estado-Nación o que no ofrecen incentivos suficientes para que un país sólo asuma todo el coste (Rhi y Oddone, 2010).

Como ocurre en toda América Latina, y por supuesto también en el contexto de la integración centroamericana, el impulso “desde abajo” continúa adoleciendo de una falta de programas e instrumentos que permitan desplegar sus potencialidades integracionistas. La manifestación más evidente de esta carencia se puede observar en el **déficit que se registra en términos de gobernanza institucional de las áreas fronterizas**, aunque debe reconocerse que en los últimos años se han multiplicado los esfuerzos para cubrir esta laguna. Asimismo, no se pueden olvidar los pasos dados en la promoción de los “intereses de integración” entre los países participantes en los procesos supranacionales.

Apunta Darío Conato (2012) que ningún punto de Centroamérica está a una distancia mayor de 260 km de la frontera más cercana. Por consiguiente, la relación con la frontera es una característica propia del ciudadano centroamericano.

En Centroamérica la mejor práctica debe considerarse la creación y el trabajo del SICA, promoviendo el proceso de integración e incorporando la CTF para fortalecer el papel de los niveles locales, siguiendo la estela de la experiencia con PRESANCA I y II y PRESISAN; además del papel del Parlamento Centroamericano, la agenda de seguridad democrática y las agendas sectoriales compartidas de integración (corredores de infraestructuras, agrícolas, turísticos, ambientales y otros más), la defensa de intereses comunes en los organismos internacionales, o el trabajo de sensibilización y educación para construir una “ciudadanía centroamericana”. Sin embargo, gran parte del camino de la integración centroamericana “desde abajo” aún está por construir.

Hay una agenda de integración del SICA definida en base a **cinco ejes estratégicos** (véase la tabla más adelante) que incluyen las limitaciones y el desaprovechamiento por los países del poder que significa la construcción de una Centroamérica y Caribe unidos en una visión regional en el mundo, por su ubicación geoestratégica.

Esta situación no pasa desapercibida para múltiples actores locales, nacionales, regionales e internacionales que apoyan la **construcción de capacidades, instrumentos e institucionalidad transfronteriza desde lo local**. Se trata de construir lógicas de integración de abajo hacia arriba con altos niveles de apropiación de sus actores, como se está produciendo en el Trifinio e iniciativas vinculadas, particularmente las mancomunidades, y en especial la del Río Lempa. Unas lógicas que promuevan la cohesión social y territorial, especialmente en unas regiones fronterizas que son vistas de manera marginal por los estados. Sin embargo, por sus características de pobreza endémica, calidad de recursos naturales, biodiversidad, relaciones económicas, lazos familiares, cultura e historia en común deberían ser prioritarias para los gobiernos nacionales. Éstos deben promover unas relaciones de CTF que añadan valor al desarrollo humano e integren Centroamérica con una visión más práctica en beneficio de los pueblos. Las experiencias de cooperación horizontal no pueden basarse exclusivamente en el apoyo del SICA, aunque éste puede promover un modelo de gobernanza que retroalimente la agenda centroamericana.

Ejes estratégicos y experiencias priorizadas a nivel transfronterizo en la agenda de integración del SICA

- 1. Seguridad Democrática.** Esta cuestión destaca sobre el resto, a la luz de las prioridades expresadas tanto por los propios Estados Miembros como las agencias especializadas del SICA, en especial el SEFRO (Sistema Regional de Seguridad Fronteriza en América Central), un programa financiado por la Unión Europea para contribuir al combate del crimen organizado y garantizar la seguridad de los ciudadanos centroamericanos mediante el trabajo conjunto de diversas instituciones, además de fortalecer la seguridad fronteriza (interna y periférica) de la región con apoyo institucional, técnico, tecnológico, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos.
- 2. Medio ambiente y Gestión de Recursos Naturales.** La gestión ambiental de las reservas (biosferas transfronterizas) supone un importante reto, dada la gran diversidad biológica y cultural, de paisajes y hábitats en Centroamérica, y su importancia como región de transición entre los ecosistemas de Sudamérica, Norteamérica y el Caribe. Esto ha posibilitado la construcción histórica de cooperación en el ámbito de la conservación y el desarrollo sostenible a través de las iniciativas del corredor biológico mesoamericano que se extiende desde la selva maya del sur de México hasta el Darién en Panamá.

En su conformación se han ido constituyendo y sumando de manera gradual reservas de la biosfera sobre los principales activos ambientales de Centroamérica, muchos de los cuales son compartidos por dos o más países, resultando compleja su gestión a partir del reconocimiento del hecho por el cual el medioambiente no conoce fronteras. Las reservas de la biosfera se conciben como sitios de aprendizaje orientados a lograr un equilibrio entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible de las poblaciones.

Las reservas de la biosfera transfronterizas que cuentan con la declaración de la UNESCO en Centroamérica son las siguientes:
 - Biosfera *Maya-Calakmul* entre Guatemala y México.
 - *Trifinio Fraternidad* entre El Salvador, Guatemala y Honduras
 - *Corazón -Bosawas* entre Honduras y Nicaragua.
 - Río San Juan – *Agua y Paz* entre Nicaragua y Costa Rica
 - *La Amistad* entre Costa Rica y Panamá.
- 3. Integración Económica.** Los elementos de integración económica son múltiples y exceden los objetivos de este trabajo. No obstante, se considera que la profundización en el proceso de integración centroamericana mediante el desarrollo de procesos de CTF eficaces y sostenibles aportará un indudable valor añadido al desarrollo económico de toda la región. De hecho, se plantea un proceso de integración basado en la cohesión económica, social y territorial de todos los pueblos del istmo.
- 4. Inclusión Económica y Cohesión Social.** Aprovechar la mejor experiencia europea disponible para la puesta en marcha de políticas de desarrollo de las regiones transfronterizas.
- 5. Fortalecimiento Institucional.** Construcción de redes de cooperación transfronterizas en las regiones estudiadas.

En definitiva, hay **experiencias transfronterizas con gran potencial movilizador de la agenda centroamericana**, promotoras de identidad al retomar los temas neurálgicos del desarrollo y la cooperación entre los estados. En este trabajo se ha identificado el origen, estado actual, transformaciones promovidas, institucionalidad generada, mecanismos e instrumentos de legislación y cooperación acompañante de las políticas públicas en algunas de ellas (tres casos en estudio). Esta cooperación está produciendo algunos buenos resultados y, sobre todo, está permitiendo aprender bastantes lecciones sobre la construcción de la integración y el desarrollo transfronterizo. Merece la pena seguir profundizando en esta reflexión y seguir aportando nuevos senderos a los gobiernos y sociedades centroamericanos que aún afrontan desafíos globales con visiones fundamentalmente nacionales. Un caso paradigmático es el **Golfo de Fonseca**, donde se encuentran tres visiones nacionales del desarrollo a la hora de planificar un importante recurso portuario. Una solución trinacional para la gestión de las infraestructuras relacionadas con el Puerto de La Unión sería un hito en el proceso de integración centroamericano, mostrando un grado de confianza mutua y madurez que le aportaría una mayor relevancia como actor geoestratégico.

Estos países han incorporado la Cooperación Sur-Sur a su planificación, jugando la CTF un papel cada vez mayor en sus reflexiones metodológicas y teóricas, aunque su plasmación práctica en proyectos concretos aún no está suficientemente consolidada.

Cuando el papel de los actores locales aumenta, también crece la solidez del proceso y sus perspectivas.

El mejor caso desde el punto de vista de la generación de una identidad transfronteriza es el **Trifinio**. Uno de los resultados más importantes del Plan de Desarrollo Regional del Trifinio es la consolidación de la Comisión Trinacional, la cual ha desarrollado acciones concretas en materia de agricultura sostenible, incremento del comercio entre municipalidades fronterizas de los tres países y, lo más importante, una mayor participación de la sociedad civil.

En este marco, se han propuesto líneas estratégicas a medio y largo plazo y se plantean objetivos con ese mismo horizonte. Se han descrito los siguientes desafíos para los próximos años:

Desafíos en el Trifinio hasta 2020³

- El principal desafío para la población de esta región trinacional y la CTPT es superar la situación de extrema pobreza de la mayoría de los habitantes, en el marco de un proceso de desarrollo sostenible, en armonía con los recursos naturales y donde se coloca a la persona como la razón de ser del Plan Trifinio.
- La CTPT debe asumir mayor responsabilidad e incidencia ante los gobiernos, para priorizar y armonizar sus inversiones en el contexto trinacional, incorporando a los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil como aliados estratégicos.
- Es necesario que los miembros de la CTPT desarrollen mayor capacidad de influir en las instancias de toma de decisiones (Presidencias, Ministerios de Hacienda, Parlamentos, Cancillerías y otros).

³ De acuerdo con la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT).

- Es preciso promover un modelo de intervención en el cual los gobiernos locales, instituciones sectoriales, organizaciones locales y comunitarias, gremiales y la empresa privada sean pilares de la estrategia, potenciando el papel político tutelar de la CTPT como instancia conductora del desarrollo regional, que facilite la coordinación, articulación y cooperación de los actores a nivel nacional y trinacional, promoviendo la inversión en la región del Trifinio. Esto requiere una re-ingeniería del modelo de gestión y la actualización de la institucionalidad creada mediante el Tratado del Plan Trifinio.
- Es necesario entonces, que el Trifinio sea una prioridad para las estrategias nacionales y regionales-centroamericanas de desarrollo. La CTPT se propone construir un modelo sostenible de desarrollo, con un alto nivel de participación local, para que las comunidades, asociadas con los gobiernos locales, ONG, las instituciones sectoriales de los tres países y en general la sociedad civil, sean protagonistas de la estrategia de desarrollo regional. Estrategia que arranca con la activación y consolidación del Comité Consultivo, importante figura de participación ciudadana prevista en el Tratado, así como la creación de mecanismos apropiados, que faciliten la participación plena de dichos actores.
- En consecuencia, el reto para impulsar el Plan Estratégico Trifinio 2010-2020 es lograr una amplia movilización de recursos, procurando una fuerte participación de los Estados. En tal sentido, la CTPT se propone aumentar la inversión de recursos financieros internacionales como un desafío estratégico para la región, lo que significa desplegar un trabajo conjunto con las cancillerías de los tres países para consolidar a los socios actuales y proyectar mayores esfuerzos para interesar e incorporar a la cooperación descentralizada, horizontal y privada.
- Se requiere que la CTPT obtenga el compromiso de los tres gobiernos para apoyar la puesta en marcha de esta estrategia. Asimismo, se deben fortalecer las alianzas con los gobiernos locales, canalizadas mediante Mancomunidades o Asociaciones de Municipios, así como con las ONG y en general las organizaciones de la sociedad civil de la región, buscando que estos actores locales se apropien del proceso de desarrollo humano sostenible que impulsa la CTPT.
- Impulsar el Plan Estratégico Trifinio 2010-2020 con indicadores socio-económicos y ambientales medibles, para evaluar los logros y el impacto en beneficio de los habitantes del Trifinio, procurando una fuerte participación de los Estados a través de sus ministerios e instituciones autónomas.

6. **RECOMENDACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE HOJA DE RUTA**

Recomendaciones

- La CTF requiere superar las visiones tradicionales sobre la soberanía y la noción clásica de la frontera como límite existente entre dos o más soberanías mediante una intervención integral de los tres gobiernos nacionales.
- La CTF obliga a replantear la necesidad de los enfoques multisectoriales y transversales en los procesos de integración, lo cual debe verse reflejado en la gestión de políticas públicas, y en el concurso de múltiples actores, liderados por el sector público, con el sector privado y la sociedad civil organizada. Mediante la asignación de recursos técnico-financieros, y de capacidades organizativas, de gestión, consenso y toma de decisiones, se pueden coordinar todas aquellas directrices que estén encaminadas a afrontar la problemática fronteriza, orientando todas estas acciones dentro de la observancia de las políticas de Estado dictadas en esta materia y los compromisos jurídicos internacionales.
- La CTF requiere una gobernanza multinivel para coordinar a los actores de los niveles internacional, regional, nacional y local (vertical) entre el sector público y el privado, el no gubernamental y el académico (horizontal) a través de cada frontera. Esto supone la coordinación de esfuerzos entre los gabinetes nacionales, la institucionalidad del SICA y sus subsistemas, y por parte de los gobiernos locales mediante sus programas de desarrollo municipal.
- Las tareas dirigidas a llevar a cabo una actividad integral y sostenida para amparar actividades existentes y desarrollar nuevas iniciativas de CTF en Centroamérica deberían ser realizadas por instituciones a nivel supranacional, nacional y local (gobernanza multinivel y subsidiariedad) además de otros actores privados como es el caso de las organizaciones no gubernamentales, las empresas y las universidades (partenariado).
- El SICA debe involucrarse directamente en las experiencias de CTF en la región y en su futuro desarrollo. La creación de una Dirección de CTF en el SICA sería recomendable.
- Es crucial el desarrollo de conceptos, estrategias, programas, proyectos y estructuras comunes a través de una formación adecuada de los grupos de interés. Ejemplos: planificación conjunta de infraestructuras, prestando atención a los *hinterland* y poblaciones afectadas, siguiendo una auténtica lógica transfronteriza y, siguiendo al [Informe Barca](#)⁴, con un enfoque basado en el territorio (*place-based approach*).
- Se deben afrontar las necesidades de generación de capacidades locales a través de programas de formación sistemáticos sobre CBC para funcionarios, políticos y otros grupos de interés, promoviendo especialmente las mejores prácticas europeas y latinoamericanas.

⁴ El informe *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, preparado por Fabrizio Barca en abril de 2009 a solicitud de Danuta Hübner, Comisaria Europea de Política Regional, ha sido un documento fundamental para el desarrollo de un amplio concepto de Cohesión Territorial Europea.

- La Cooperación Internacional se encuentra en constante evolución. Los procesos de los últimos diez años permiten comprender que los protagonistas del cambio son los actores de los países en desarrollo y sus instituciones. Por ello es necesario fortalecer la institucionalidad y las capacidades de gestión independientemente del origen de estos recursos.
- La visión de las agencias cooperantes parece ser dar prerrogativa a la cooperación regional frente a la bilateral. Y en la decisión sobre qué iniciativas apoyar prevalecerán aquellas que tiendan a una mayor integración. Esto se debe a sus propios intereses y porque disminuyen los costes de transacción.
- El anterior Comisario de Desarrollo Andris Piebalgs ya dejó anunciado el **Programa Sub-Regional para Centroamérica 2014-2020** durante la Conferencia *EUROSociAL* (Bruselas, 24-25 de marzo de 2014). A pesar de la reducción debido al progreso de varios países de la región, al menos 2.500 millones de euros han sido asignados para la cooperación con América Latina durante el periodo 2014-2020 dentro del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo. Los programas regionales de la UE para América Latina tienen dos componentes. El primero, continental (AL-INVEST, EURO-SOLAR, LAIF, URB-AL, ALFA, Erasmus Mundus, Euro-Clima, etc.), se dirige a todos los países en desarrollo de la región, incluyendo los que ya no disponen de cooperación bilateral y se orienta fundamentalmente a la reducción de disparidades entre las personas, promover el desarrollo sostenible, afrontar el cambio climático y fomentar la educación universitaria y la investigación. El segundo componente se orienta a los **esfuerzos de América Central para afrontar los principales desafíos de su desarrollo** a nivel sub-regional.
- Los países de Centroamérica también pueden seguir beneficiándose de la ayuda bilateral. Pero es el *Programa Sub-Regional para Centroamérica* el que resulta más interesante para la CTF, ya que **la mayoría de sus prioridades precisa de un enfoque transfronterizo**: integración económica regional, seguridad y cambio climático, prevención de desastres naturales, sostenibilidad medioambiental.
- Uno de los principales objetivos del presente estudio es **influir en la Política de Desarrollo de la UE** con el fin de incluir un apoyo sistemático a la CTF. Por eso, aunque existan asignaciones sustanciales de fondos para la CTF, las iniciativas apoyadas no están coordinadas o alineadas con las agendas de los gobiernos, con los organismos responsables de integración en el terreno (como el SICA), o entre distintos servicios de la Comisión Europea —como es el caso de DG REGIO con DG DEVCO si hablamos de CTF—. La falta de coordinación puede sentar las bases de una nueva frustración para los actores locales que, en muchas ocasiones, han visto como llegan las promesas pero no los resultados. Un proceso como este debe afrontarse con unas perspectivas de **gobernanza a varios niveles**, vertical y horizontal, con la participación de una diversa red de actores tanto en América Latina como en Europa (la Cooperación Descentralizada está jugando un papel cada vez mayor).
- El Acuerdo de Asociación UE-América Central, firmado en Tegucigalpa en junio de 2012, se concentra mucho en asuntos comerciales, pero sus pilares políticos y de cooperación podrían poner en marcha algunos elementos de cohesión territorial.

- La participación de la ARFE y de otras asociaciones regionales europeas, así como de sus socios en el Sur, puede ofrecer experiencia y buenas prácticas para inspirar el proceso de construcción de capacidades donde aún no se ha conseguido un enfoque sistemático de la cooperación territorial. Actualmente existe un gran campo de trabajo sobre el conocimiento y la formación, así como en la constitución de estructuras permanentes para la CTF
- Hay una necesidad de construir una identidad transfronteriza que permita superar obstáculos históricos entre estos países, especialmente en el área del Golfo de Fonseca, respetando las limitaciones nacionales y promoviendo sinergias y complementariedades.
- También existe la necesidad de programas y estructuras que fortalezcan la cohesión social, económica y territorial sin por ello duplicar los objetivos y las funcionalidades entre las iniciativas e instituciones nuevas y las ya existentes. Por todo esto, es determinante combinar de manera racional políticas horizontales y verticales, siguiendo la lógica de la subsidiariedad.
- Se presenta el gran desafío de diseñar nuevos criterios de coordinación y cooperación en la gestión de programas y proyectos en donde se incentive la integración regional, en ese sentido las instituciones de integración.
- Deben discutirse los temas operativos, así como conocerse los planes a largo plazo de las instituciones regionales, para evitar la discrecionalidad y la heterogeneidad de criterios de selección en los proyectos de inversión pública. La integración regional debe volver a enfocarse en el desarrollo de las familias en condiciones de pobreza y extrema pobreza, es decir, ir más allá de los temas comerciales, de infraestructuras o financiación de la producción de determinados sectores económicos y concentrarse más en el desarrollo humano.
- El turismo y la presentación o promoción de Centroamérica como un destino único es propicio para la CTF, como un eje de desarrollo local.
- Algunas propuestas concretas:
 - Creación o activación de grupos de trabajo en las zonas fronterizas seleccionadas, con un fuerte apoyo institucional para el establecimiento de estructuras permanentes de CTF en las "Microrregiones de Integración" seleccionadas, por ejemplo un Observatorio para el Golfo de Fonseca.
 - La concentración en modelos de gobernanza y coordinación eficaces (promoviendo un acercamiento multinivel tal y como ha resaltado el SICA) puede resultar muy útil.
- Debe realizarse un esfuerzo adicional para establecer un marco legal, político e institucional adecuado que regule y gestione las regiones TF, respetando las cuestiones limítrofes y los marcos constitucionales y legales de cada país.
- Su gestión requiere la existencia de Comités Nacionales, Comités Binacionales o Trinacionales y planes de manejo construidos de manera conjunta. Esta base institucional de cooperación debe contar con la participación de entidades públicas, privadas y de la población, además de orientarse por acuerdos internacionales propios de las reservas de biosfera y otros tratados internacionales relativos a la biodiversidad, cambio climático, reducción de emisiones de carbono, protección y conservación forestal, entre otros, que han sido suscritos por los estados.

- Hay que basarse en estructuras ya existentes, pero en la práctica la institucionalidad generada no siempre tiene la capacidad de gestionar los factores de equilibrio del desarrollo. Esta es la razón de proponer varios análisis de casos adicionales dado que recursos tan estratégicos como los arrecifes del Caribe aún no cuentan con instrumentos similares al Trifinio, fundamentándose la posibilidad estratégica de la sostenibilidad de Centroamérica en buena medida en la continuidad de estos ecosistemas.
- Se proponen los casos de las reservas de la biosfera *Maya-Calakmul* y *Corazón-Bosawas* como áreas principales de estudio dados que sus territorios son los más extensos en recursos forestales, hogar de grupos étnicos mayas, quiches, kachikeles, miskitos y garífunas que ven amenazadas sus tierras ancestrales por la tala ilegal, el narcotráfico y la transformación de su medio ambiente por el desarrollo de las ciudades.
- Una sesión informativa en Europa para expertos y políticos de las áreas transfronterizas seleccionadas en América Central, tal y como se ha hecho para algunas regiones fronterizas en Sudamérica, es muy necesaria. Muchos actores locales han demandado un programa similar a los organizados en 2012 y 2013, visitando distintos tipos de estructuras y discutiendo a todos los niveles europeos con el fin de evaluar las posibilidades para sus propios territorios.
- Se deben elaborar hojas de ruta específicas para algunas áreas fronterizas seleccionadas en reuniones *ad hoc* con la participación de todos los actores. Organizaciones europeas (como las agencias de cooperación internacional, p.e. la GIZ alemana o la AECID española) que operan en el área deben ser invitadas a participar.
- El intercambio sistemático de puntos de vista entre los actores locales, con la coordinación de una organización europea, podría llevar a la preparación de un proyecto plurianual para desarrollar estrategias y estructuras de CTF en las áreas seleccionadas de Centroamérica, incluyendo la puesta en marcha de mecanismos financieros específicos.

En el Taller de Fonseca, se concluyó que el concepto de soberanía nacional debía trabajarse en este marco transfronterizo, ya que supone un problema estructural de partida para el desarrollo de CTF, teniendo particularmente en cuenta los litigios fronterizos que aún existen en la región. El Golfo necesita intervenciones para promover instrumentos legales conjuntos que permitan desarrollar una identidad y una cultura transfronterizas (véase los ejemplos 1 y 5 en las páginas 18 y 23).

En el Taller del Trifinio se evidenció la limitada participación política de funcionarios locales y de la población en la toma de decisiones, reduciendo el impacto que estas pudiesen tener con una mayor participación ciudadana. Por otra parte, la cuestión jurídica también fue mencionada como otro de los obstáculos ya que impide el desarrollo de iniciativas de CTF. Se percibe una ausencia de cultura e identidad trinacional y de CTF.

Ejemplo 17: en Europa hay varios modelos de **transportes integrados sin fronteras**: Øresund (DE-DK) es ya un clásico en Europa, pasando en los años noventa de las conexiones por avión, hovercraft y ferry al puente-túnel y el ferrocarril; el consorcio transfronterizo de transportes en la *EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein* (AT-DE), el tren entre Münster-Gronau (DE) y Enschede (NL), el tren rápido transfronterizo entre Kristinehamn, Karlstad y Arkika (SE) con Kongsvinger, Lillestrøm y Oslo (NO), o el sistema de transportes entre St. Louis (FR), Basilea (CH) y Lörrach (DE), muy cerca del EuroAirport de Basilea-Mulhouse-Friburgo. También se incluyen los *ferries* marítimos entre Alemania y Dinamarca o los fluviales de la *Euroregio Elbe-Labe* (CZ-DE) y el canal Ballinamore-Ballyconnell en la vía fluvial Shannon-Erne (IE-UK).

De acuerdo con la opinión de los actores locales existe una deuda en el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Trifinio, o al menos es un tema al que se le ha prestado menos atención pero que impacta en la economía y en la vida de las personas de las áreas fronterizas. La movilidad de personas, bienes, servicios e información, la complementariedad económica e interacción social y cultural entre los tres países es casi inexistente. En los últimos años ha habido un retroceso en el libre tráfico (CA4) entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que incluso ha provocado dificultades para el libre tránsito de personas y mercancías.

Conclusiones

- Las zonas fronterizas centroamericanas presentan problemas comunes, derivados muchos de ellos de su condición de áreas periféricas, además de restricciones para la libre movilidad de personas y bienes, ya sea por exigencia de requisitos legales o por las propias condiciones geográficas o de infraestructura. Una dificultad principal guarda relación con la falta de armonización normativa en diversos aspectos como la seguridad o la gestión de ecosistemas transfronterizos, entre otros y otra con la urgencia de afrontar necesidades humanas básicas.
- El principal argumento para potenciar mecanismos eficaces de cooperación a través de las fronteras, es colocarse al lado de las personas. Los grupos humanos que conviven en las zonas de frontera aspiran a que estas iniciativas contribuyan realmente a la mejora de su calidad de vida o a la solución de sus problemas cotidianos. Hay una aspiración, más allá del convencimiento de que la integración centroamericana pasa necesariamente por las fronteras, de que el desarrollo y las oportunidades pasen, permanezcan y se intensifiquen en estas regiones.
- La comunidad internacional y las naciones del istmo están de acuerdo en que el futuro de la región depende de su integración política y económica, aunque los esfuerzos institucionales para iniciarla han progresado muy poco. Se ha fomentado la integración como un medio de mejorar los resultados en distintas áreas, y se ha materializado principalmente en el apoyo a la creación y renovación de las instituciones regionales, la realización de cumbres de alto nivel, la revitalización de la cooperación regional y la promoción de la región como bloque comercial. Los conflictos fronterizos y las cuestiones de seguridad representan los más importantes obstáculos para la cooperación regional.
- La participación del nivel local y de la sociedad civil parece ser un factor principal para el despegue definitivo de la CTF en América Central, pero este es también uno de los principales desafíos.
- Las autoridades locales aún necesitan fortalecer los servicios públicos y sus respuestas a los déficits locales (aunque algunas de estas respuestas se podrían conseguir de una forma transfronteriza).
- Hay algunos problemas comunes a todas las áreas fronterizas estudiadas: la seguridad es la principal prioridad para todos los gobiernos implicados, el mal manejo de desechos sólidos produce impactos negativos en la calidad de vida, y el desarrollo humano sigue siendo un asunto principal en la mayor parte de los territorios centroamericanos.
- Existen propuestas bastante relevantes por parte de algunos países para desarrollar sus fronteras pero en su mayoría de forma unilateral, donde la CTF no se corresponde con las políticas nacionales, a excepción del Plan Trifinio, en el que rige un marco jurídico que ampara el plan estratégico acordado por los Estados implicados.

- El marco institucional del SICA está basado en un esquema de carácter intergubernamental y, normalmente, interministerial. Su ámbito debe ampliarse al entorno territorial local con un enfoque de gobernanza multinivel, en el sentido de los programas PRESANCA y PRESISAN.
- Los gobiernos nacionales y los procesos supranacionales (SICA) han reconocido la importancia de implicar a los gobiernos locales y regionales para promover un buen gobierno, especialmente en territorios fronterizos.
- Existen oportunidades en estos territorios para desarrollar CTF, pero no hay suficiente estructura social y económica aún; y faltan enfoques nacionales sólidos. A pesar de ello, el proceso de integración supranacional ha asumido su papel de cerrar el círculo del gobierno multinivel, una condición previa para una exitosa CTF, mediante la generación de la necesaria voluntad política.
- La CTF en Centroamérica puede ser un buen ejemplo de colaboración Sur-Sur, si se pone en práctica con éxito, situando a las zonas fronterizas más centrales.
- El Trifinio puede ser un área piloto para otras regiones fronterizas de América Central. El Golfo de Fonseca puede ser un gran ejercicio de coordinación de políticas en el marco del SICA, que puede producir beneficios para toda la región. Y la Cuenca de Sixaola puede ser otro caso piloto muy exitoso.

En el taller del **Golfo de Fonseca**, los principales elementos identificados fueron el medio ambiente y el desarrollo social. Otro factor principal es la coordinación de la cooperación internacional con las autoridades locales para promover confianza y credibilidad a través de las fronteras. Esto significa una concreta demanda de comunicación y formación, y evitar la frustración.

El taller del **Trifinio** consideró que este modelo debe utilizarse como piloto para otras áreas fronterizas de Centroamérica, como un mecanismo trinacional para promover los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en estas áreas. Sin embargo, hay muy pocos resultados en términos de integración y cooperación transfronteriza. La falta de institucionalidad en la zona hace muy difícil el desarrollo social, además de la falta de armonización normativa para hacer posible la integración.

En la **Cuenca del Sixaola** se dan las bases perfectas para un auténtico partenariado público-privado que, de hecho, está desarrollándose desde hace algún tiempo, buscando la necesaria coordinación entre la preservación medioambiental con interesantes apuestas por el desarrollo económico sostenible de la zona. Debe aprovecharse la presencia de algunas agencias de cooperación europeas y de empresas privadas con el fin de identificar sinergias, discutir las con los actores locales y realizar algunas propuestas de futuro. Se recomienda una **Micro-región de Integración de la Cuenca del Sixaola**, que sea uno de los laboratorios de la CTF en Centroamérica y gestione los dividendos producidos por la CTF.

Ejemplo 18: muchas euroregiones en Europa Central se han dotado de un fondo de disposición que les permite realizar pequeñas convocatorias de proyectos **persona-a-persona** (*people-to-people, P2P*) y movilizar a muchos sectores de la sociedad transfronteriza con muy pocos recursos.

Ejemplo 19: muchas regiones que no tuvieron revolución industrial están muy implicadas en la **revolución de las comunicaciones y la revolución energética**, aprovechando la relación transfronteriza como factor multiplicador: planificación energética en Épiro y Macedonia Occidental (GR) con Albania.

Ejemplo 20: en septiembre de 2014, el **Hospital Transfronterizo de la Cerdanya** (ES-FR) abrió sus puertas a los pacientes totalmente operativo. Un proceso de más de diez años ha culminado con la apertura de este servicio transfronterizo gestionado bajo la forma de una AECT.



Propuesta de Hoja de Ruta

Resumiendo todas las recomendaciones y conclusiones, la ARFE propone un borrador de "Hoja de Ruta para el desarrollo de procesos de CTF en Centroamérica", basado en el modelo indicado a continuación, que puede servir como base para los debates posteriores sobre la CTF en Centroamérica con distintos interlocutores, comenzando por los programas PRESANCA y PRESISAN, a la luz de la experiencia que han adquirido, así como en cada región transfronteriza en particular.

Con el fin de impulsar los esfuerzos del SICA en la integración territorial centroamericana, se plantean cuatro criterios fundamentales:

1. Definir y adoptar una perspectiva de integración "desde abajo" como modalidad complementaria a los esfuerzos que realizan las más altas instancias gubernamentales en distintos aspectos de la integración (social, política, comercial, económica y monetaria).
2. Esta perspectiva se articula a partir de la promoción de la cooperación e integración entre las áreas territoriales del espacio SICA y sus instituciones locales de gobierno.
3. Las áreas fronterizas son territorios prioritarios de la integración centroamericana.
4. La agenda de los territorios de frontera se construye considerando las siguientes dimensiones prioritarias:
 - La identificación y definición de las (micro) regiones de integración fronteriza.
 - La construcción de una gobernanza multi-nivel compartida por los países que participan en las microrregiones de integración.
 - La identificación de las ideas-fuerza y las temáticas prioritarias que permitan la construcción y consolidación de las microrregiones de integración.
 - La formulación y ejecución de proyectos de desarrollo coherentes y estructurantes en las microrregiones de integración.

Para ello, es muy importante establecer una estructura mínima, por ejemplo:

- Un Comité de Pilotaje.
- Un Grupo de Trabajo sobre "Monitoreo Territorial" en cada microrregión.
- Varias *Task Force* sobre asuntos específicos.

Esta estructura puede ser informal y puede trabajar *online*. El Comité de Pilotaje podría elaborar una Hoja de Ruta con sugerencias del Grupo de Trabajo sobre "Monitoreo Territorial" y las *task forces* que tratan los siguientes aspectos (por ejemplo):

- Seguridad y Cooperación a través de las fronteras.
- Desarrollo sostenible, incluyendo Comercio y Empresas Transfronterizas, y sectores específicos, como el turismo.
- Migraciones, Juventud y "Fuga de Cerebros".
- Infraestructuras (incluyendo puertos, carreteras y, especialmente, pasos fronterizos).
- Universidades y Centros de Investigación.

Estos asuntos son únicamente una propuesta de grupos de trabajo. Pueden ser modificados o redefinidos por el SICA, o el comité o agencia que éste designe, de acuerdo con sus propias prioridades y el consenso alcanzado entre los Estados Miembros. El Comité de Pilotaje, el Grupo de Trabajo sobre "Monitoreo Territorial" y las *task forces* deben estar compuestos por representantes del sector público y privado, las universidades, y las organizaciones de la sociedad civil.

La presidencia de estos grupos no debe ser designada necesariamente por el SICA, aunque éste debe funcionar como Secretaría Única, organizando reuniones y preparando y distribuyendo los resultados. El Grupo de Trabajo sobre "Monitoreo Territorial" requiere un presupuesto propio para poder desarrollar pequeños estudios sobre indicadores sociales, evaluar datos, diseñar mapas, analizar imágenes de satélite y podría elaborar un "Atlas de Desarrollo Transfronterizo Sostenible e Integral para América Central".

Estos grupos (grupo de trabajo y *task forces*) deben reunirse de una a tres veces al año en distintas localizaciones.

Borrador de Hoja de Ruta (modelo base para los debates de carácter general o en cada área transfronteriza en concreto):

Propuestas de acción a corto plazo (2014 - 2016):

- El SICA publica este estudio en su página web para garantizar la transparencia y solicita contribuciones que permitan debatir sus recomendaciones y conclusiones (o cualquier otro aspecto del mismo).
- El SICA lanza una consulta sobre la hoja de ruta en general y en áreas transfronterizas específicas (Microrregiones de Integración).
- El SICA nombra un experto para coordinar todos los esfuerzos a nivel regional, nacional y local. También puede coordinarse con algunos socios europeos.
- El SICA debe involucrarse directamente en las experiencias de CTF en la región y en su futuro desarrollo. Como se indica en las recomendaciones de este estudio, la creación de una Dirección de CTF en el SICA sería muy oportuna.
- Elaboración de una página web específica, y seguimiento de las políticas nacionales de interés, por ejemplo, recursos hídricos y medio ambiente, economía y turismo, infraestructuras, planificación urbana y comunicaciones viales, investigación y universidades, mercado laboral y servicios sociales.
- Preparación y organización de una Sesión Informativa en Europa para expertos y políticos centroamericanos, seguida de un taller en la región con el objetivo de definir una hoja de ruta definitiva para cada microrregión, con tareas concretas distribuidas entre los distintos actores.
- Establecer el Grupo de Trabajo y las *task forces* en cada microrregión, con la participación del sector público y privado a todos los niveles, así como representantes de los gobiernos locales y provinciales.

Propuestas y proyectos a medio plazo (2017 – 2018):

- Incorporar la CTF al proceso institucional de la Integración Centroamericana.
- Elaborar, coordinar y aprobar un "Marco Director" o un acuerdo sobre CTF.
- Puesta en marcha de un programa con varios proyectos coordinados, con el apoyo de la UE y otras instituciones internacionales.

Propuestas y proyectos a largo plazo (2019 – 2020):

- Estrategia regional de desarrollo coordinada con varios procesos transfronterizos.
- Puesta en marcha de estructuras permanentes en las microrregiones (Trifinio, Golfo de Fonseca y Cuenca del Sixaola). Utilización de un instrumento legal para la CTF en América Central. Este instrumento, basado en las AECTs europeas, puede también ser ensayado en Mercosur y la Comunidad Andina, así como en la Unión Africana.
- Primera evaluación de las tareas desarrolladas y resultados alcanzados.
- Conferencia Centroamérica-Europa (-África) sobre experiencias de CTF en regiones en riesgo.

Bibliografía

Abt Asociados, BID y GEF:

(2006 a). *Preparación del Proyecto Completo GEF de Gestión Integrada de los Ecosistemas en el Golfo de Fonseca*. Disponible en: <http://envr.abtassoc.com/fonseca/index.html>

(2006 b) Taller de lanzamiento. Choluteca. Abril.

ARFE:

(1995, 1997, 2000) Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza.

(2007) *Cooperation between European Border Regions – Past and Perspectives*, Nomos, 2007

(2014) *Manual de Cooperación Transfronteriza*, 2014

(2011-2014) Varios estudios sobre CTF en América Latina elaborados para DG Regio.

Araujo Ayala, Rocío Margarita; Escobar Leiva, Dámaris Mabel; y Menjivar Benítez, Raúl Alexander (2010). *La política exterior de El Salvador frente a la connotación geopolítica del Golfo de Fonseca en el periodo 2002-2009*. Tesis Licenciatura, Universidad de El Salvador.

CeSPI (2011). *Conceptualización de la cooperación fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y prácticas para la construcción de las microrregiones de integración*. Centro de Studi di Politica Internazionale, Roma, junio de 2011.

Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT).

(2009) *Trifinio: los recursos hídricos en la parte alta de la cuenca del río Lempa*. MS Buch y A. Jiménez (Eds.). Esquipulas, Guatemala.

(2004) *Plan Trifinio. Una Estrategia para el Desarrollo de la Región*. Disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n.aspx?IDItem=5241&IdCat=12&IdEnt=140&Idm=1&IdmStyle=1>

Conato, Darío:

(2012) *Ensayos de integración centroamericana en los procesos territoriales transfronterizos*. En Al Sur de las Fronteras: Casos de Cooperación Territorial y Transfronteriza en la Unión Europea y América Latina. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. No. 19

(2009) *Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana*. Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas, Roma: CeSPI-IILA, 103-140.

Gladstone, S. (2002). *Contaminación por Plaguicidas en las Cuencas Hidrográficas que desembocan en el Golfo de Fonseca y Oportunidades para su Prevención y Mitigación*. Informe de consultoría para PROARCA/SIGMA.

Hernández, Aurora; Jiménez, Alicia; y Picón, Juan Carlos (2007). "Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional" [en línea]. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2007, pp. 209-235.
Disponible en: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=309>

- Herrera, M.D.; Bravo, J.R.; Hernández, N., y Rivas, C. (2012).** *Fortalecimiento de las capacidades locales para adaptación al cambio climático en el Golfo de Fonseca.* I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Cádiz, España.
- Huezo Urquilla, Luis Salvador (1993).** *La controversia fronteriza terrestre, insular y marítima entre El Salvador y Honduras, y Nicaragua como país interviniente.* Tesis. Universidad "Dr. José Matías Delgado". Julio.
- IILA / CESPI (2010).** *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas.* Rhi-Sausi, José Luis, Conato, Darío (coord.)
- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional El Salvador (IIDC) (2013).** *El Golfo de Fonseca.* Diario El Mundo. 06/06/13. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://elmundo.com.sv/el-golfo-de-fonseca>
- Marteles Moreno, Silvia (2010).** *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del Programa Fronteras Abiertas.* En *Revista de Estudios Transfronterizos*. Vol. X. No. 1. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad Arturo Prat. Chile.
- Medina, Lucile; y Rodríguez, Tania (2011).** *Dinámicas de cooperación transfronteriza alrededor de la gestión ambiental de la Cuenca del Río Sixaola, en la frontera entre Costa Rica y Panamá.* En *Aqua-LAC*, Vol. 3, No. 2. Septiembre. Págs. 115-126. Disponible en: <http://www.unesco.org/uy/phi/aqualac/es/numeros-de-aqualac/sexta-numero-vol3-num-2.html>
- Montufar Celada, Juan Carlos (2012).** *25 Años. Plan Trifinio "Agua sin fronteras".* Primer Encuentro Centroamericano de Territorios Transfronterizos. Lecciones aprendidas en el marco del Plan Trifinio. Esquipulas, Guatemala. Mayo.
- PRESANCA (2011).** *Elementos de Trabajo del PRESANCA II y del PRESISAN en las fronteras centroamericanas.* San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región (2003).** *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.* San José, Costa Rica.
- Rhi Sausi, José Luis; y Oddone, Nahuel (2010).** *Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas.* En *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas.* IILA / CESPI. (2010). Rhi-Sausi, José Luis, Conato, Darío (coord.)
- Rivera, L. G. S. (2000).** *Centroamérica 2020: la integración regional y los desafíos de sus relaciones externas (Vol. 3).* Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Rodríguez Manzano, I. (2001).** *La cooperación transfronteriza: características y potencialidades para el desarrollo y la integración centroamericana.* Araucaria, 3(6) Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28200604>
- SICA (2011).** *Primera Jornada de Reflexión entre Gobiernos Locales y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) "El SICA más cerca de los municipios". Nota conceptual.* Diciembre.

Comisión Europea

*Cooperación UE-Centroamérica:
Apoyo a las acciones de cooperación transfronteriza del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2014 — 56 pp. — 21 x 29.7 cm

ISBN
doi:

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UE

Publicaciones gratuitas:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- en las representaciones y delegaciones de la Comisión Europea. Los detalles de contacto pueden conseguirse en Internet (<http://ec.europa.eu>) o enviando un fax a +352 2929-42758.

Publicaciones de pago:

- En la EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, las series anuales del Diario Oficial de la Unión Europea y los informes de los casos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea):

- A través de uno de los agentes de ventas de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

