

**ESTUDIO COMPARADO DE LA LEGISLACION MUNICIPAL DE LOS PAISES QUE
CONFORMAN EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SICA)
PARA IDENTIFICAR UNA BASE LEGAL QUE PROMUEVA E INCENTIVE LA
INTEGRACION CENTROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Coordinador del Estudio:

Mgr. NAHUEL ODDONE (CeSPI)

Investigadores Jurídicos Locales:

Dra. Onilda Castellanos (Costa Rica y Honduras)

Dr. Mirio González (El Salvador y Nicaragua)

Dra. Loida Elizabeth Torres Salazar (Guatemala y Panamá)

Buenos Aires, Argentina. Mayo 8, 2012.

**ESTUDIO COMPARADO DE LA LEGISLACION MUNICIPAL DE LOS PAISES QUE
CONFORMAN EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SICA) PARA
IDENTIFICAR UNA BASE LEGAL QUE PROMUEVA E INCENTIVE LA INTEGRACION
CENTROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	4
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	5
I. MARCO CONCEPTUAL	5
1.1 INTRODUCCIÓN.....	5
1.2 CENTROAMERICANIZAR PARA INTEGRAR.....	8
1.3 LO LOCAL EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL	15
1.4 LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES NACIONALES	22
<i>a. Revisión legislativa sobre la integración centroamericana desde la perspectiva local.....</i>	<i>32</i>
II. CÓDIGOS MUNICIPALES CENTROAMERICANOS: INVESTIGACIÓN COMPARADA DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE ASOCIACIONISMO, ARTICULACIÓN DE MANCOMUNIDADES Y DE AQUELLOS ARTÍCULOS QUE PROPICIEN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.....	36
2.1 MARCO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN COSTA RICA	39
2.2 MARCO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL SALVADOR	42
2.3 MARCO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES Y DE LAS MANCOMUNIDADES EN GUATEMALA	49
2.4 MARCO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN HONDURAS	55
2.5 MARCO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN NICARAGUA	61
2.6 MARCO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN PANAMÁ	67
III. ¿CÓMO EL ASOCIACIONISMO DE LOS MUNICIPIOS, POR MEDIO DE SUS GOBIERNOS LOCALES, PUEDE SOSTENER DESDE LOS TERRITORIOS UNA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA?: UNA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL O ESPECÍFICA DE LOS CÓDIGOS MUNICIPALES.....	74
3.1 AUTORIDADES LOCALES RESPONSABLES.....	75
3.2 LA PARADIPLOMACIA COMO ESTRATEGIA PARA EL ASOCIACIONISMO TRANSLOCAL	77

3.3 ADAPTACIÓN DE LOS CÓDIGOS MUNICIPALES AL ASOCIACIONISMO <i>AD EXTRA</i>	79
3.4 GOBERNANZA BASADA EN LOS <i>ISSUES SYSTEMS</i> CENTROAMERICANOS: POSIBLES EJES TEMÁTICOS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN DESDE ABAJO	84
IV. PLAN DE INCIDENCIA	92
BIBLIOGRAFÍA.....	116

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Análisis FODA del componente local en el SICA.	21
Cuadro 2. Cuadro comparativo de las disposiciones constitucionales para la integración centroamericana	28
Cuadro 3. Cuadro de síntesis sobre la Integración Regional Centroamericana	30
Cuadro 4. Marco Jurídico analizado para las Asociaciones Municipales.	38
Cuadro 5. Directrices centrales de los Códigos Municipales Centroamericanos.....	80
Cuadro 6. Líneas proyectuales para las reformas a los Códigos Municipales Centroamericanos. ...	82
Cuadro 7. Activación, características y beneficios del Trabajo en Red	112

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Convergencia de procesos institucionales	12
Figura 2. Gobernanza basada en Issues Systems para la construcción de una Agenda Temática Translocal	85

Agradecimientos

El equipo de consultores quiere expresar su gratitud a todos aquellos colegas que han prestado su colaboración desinteresada; obviamente, cualquier equivocación en la que hayamos incurrido es completa responsabilidad nuestra.

Vaya nuestro reconocimiento para:

<i>Cristian André Acosta (Alcalde de Ocotepeque, Honduras)</i>	<i>Miriam Hirezi (Plan Trifinio, El Salvador)</i>
<i>Héctor Alonso Aguirre Cornejo (MTFRL)</i>	<i>Héctor R. Martínez (MTFRL)</i>
<i>Itzaris Alain Moreno (Panamá)</i>	<i>José Luis Rhi-Sausi (CeSPI, Italia)</i>
<i>Daisy Alvarado (Nicaragua)</i>	<i>Giovanna Rizzi (SG-SICA)</i>
<i>Citlali Ayala Martínez (Instituto Mora, México)</i>	<i>Horacio Rodríguez Vázquez (México)</i>
<i>Alejandro Bravo (Nicaragua)</i>	<i>María del Pilar Ruiz (Nicaragua)</i>
<i>Alejo Campos (El Salvador)</i>	<i>Dina Jezabel Sagastume Cerón (MTFRL)</i>
<i>Rokael Cardona (Guatemala)</i>	<i>Karen Montserrat Santos Flores (Corte Suprema, El Salvador)</i>
<i>Dario Conato (CeSPI, Italia)</i>	<i>Venere Stefania Sanna (Italia)</i>
<i>Daniel Cravacuore (UNQ, Argentina)</i>	<i>Norma Vernaza Villar (Panamá)</i>
<i>Guillermo Galván Bonilla (Sec. de Desarrollo Territorial y Descentralización, El Salvador)</i>	<i>Eduardo Weymann (Guatemala)</i>

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECT	Asociación Europea de Cooperación Territorial
AGAAI	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
AL	Autoridad(es) Local(es)
AMC	Agenda Municipal Centroamericana
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
ANAM	Asociación Nacional de Municipios de Guatemala
ASMUGOM	Asociación de Mujeres en los Gobiernos Municipales de Guatemala
CCAM	Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal
CeSPI	Centro Studi di Politica Internazionale
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
COFEDELCA	Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local.
CRCCAM	Consulta Regional de la Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTPT	Comisión Trinacional Plan Trifinio
FALCA	Foro de Autoridades Locales de Centro América
FEMICA	Federación de Municipalidades del Istmo Centroamericano
IDELCA	Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica
GL	Gobierno(s) Local(es)
MTFRL	Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica

I. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Introducción

En línea con el Documento de Reflexión titulado “Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana”¹; es posible sostener que, en el actual horizonte centroamericano, los temas relacionados con la actuación internacional de las autoridades locales, el trabajo en red y la ‘integración desde abajo’ han cobrado una ‘relevante’ madurez política.

No se trata de un fenómeno nuevo a escala mundial, pero sí que ha cobrado mayor importancia al momento de estimular el desarrollo local y la integración regional en un mundo globalizado. El surgimiento y la ampliación de los actores internacionales es uno de los principales temas de estudio de la disciplina de las Relaciones Internacionales desde la década de 1960 pero en cuanto a unidades subnacionales se refiere, los primeros estudios datan de la década de 1980 cobrando un gran y relevante desarrollo desde mediados de la década de 1990.

Esta mayor diversidad cuantitativa y cualitativa –es decir, mayor número de actores y nuevos espacios de actuación-, ha derivado en un sostén general del accionar de los gobiernos locales en cuanto a su mayor idoneidad para articular demandas internacionales, toda vez que logran crearse nuevas capacidades y arreglos institucionales dentro de esos municipios y mecanismos de articulación entre diferentes municipios.

Hoy en día se observa una creciente tendencia a considerar los aspectos políticos más que los jurídicos-formales para que un actor sea considerado de relevancia internacional. En materia de atributos se destacan: a) el grado de autonomía, b) la capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos y c) la continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan (Russell, 2010:83-84); todos ellos elementos fundamentales para crear una legitimidad funcional en cuanto al accionar de dichos actores locales en la escena internacional.

Como resultado contamos con que, en general, un “enfoque funcionalista” va sustituyendo a la orientación legalista que caracterizaba el accionar de los gobiernos locales en la esfera internacional; sin descontar con ello que el enfoque legalista, entendiendo el derecho como una ciencia social que debe adaptarse a los cambios en la sociedad y en el Estado, debe

¹ Estudio elaborado por el CeSPI (2011) a partir de un equipo integrado por José Luis Rhi-Sausi (Director), Dario Conato, Nahuel Oddone y Danilo Salerno.

actualizarse y dar nuevo significado a sus marcos normativos a los efectos de acompañarse con la realidad funcional antes descrita.

El proceso de Consulta Regional de la Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal (CRCCAM), los programas de fortalecimiento de los gobiernos locales (con base en el principio de la autonomía local y la transferencia de competencias), la conformación de las diferentes mancomunidades -tanto las nacionales como los casos de las regionales o fronterizas-, las redes de ciudades centroamericanas y las experiencias de articulación territorial a partir de los marcos normativos de los Códigos Municipales y Leyes Municipales, son prueba de la madurez política que ha cobrado la cuestión.

No obstante, la madurez política de una temática relacionada con el auto-gobierno, el desarrollo y la integración es también una construcción social que corresponde a un conjunto de actores que sustentan una serie de propuestas desde diferentes niveles, surgidas generalmente desde lo local con sólidos argumentos en su funcionalidad. En este sentido, resulta fundamental estrechar el diálogo entre los líderes nacionales y los líderes locales, es decir, multinivel, para conseguir “una asociación horizontal con reconocimiento mutuo inclusive en las asociaciones verticales existentes” (Ayala y Ambrosio, 2011:6).

El objetivo del presente documento es identificarlos mecanismos a través de los cuales se facilita o limita la integración de los gobiernos locales en la legislación en materia municipal de algunos países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA²), con el fin de elaborar una propuesta de reformas a los Códigos o Leyes Municipales.

Una investigación como la que se propone implica un enfoque sistémico e interdisciplinario a los efectos de construir una propuesta legislativa moderna acompañada con los tiempos de la integración regional ‘desde abajo’. Es necesario, por tanto, elaborar una propuesta que contenga las reformas necesarias a los Códigos o Leyes Municipales con el fin de propiciar una suerte de ‘centroamericanización’ de ésta legislación secundaria, que pueda surgir desde los parlamentos nacionales con apoyo de las asociaciones nacionales de municipios como la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Asociación de Municipios de Nicaragua

² Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La exclusión de Belice en este informe se debe a que en su texto constitucional no se hace referencia al *self-government* y es sólo en su legislación ordinaria que se encuentra referencia sobre ‘asuntos municipales’. La exclusión de República Dominicana se motiva por su carácter geográfico insular y por no contar con fronteras terrestres con Estados miembros del SICA.

(AMUNIC), la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), la Asociación Nacional de Municipios de Guatemala (ANAM), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL) y las Mancomunidades; a la vez que pueda constituirse en un refuerzo de la Agenda de la Integración Centroamericana a partir del fortalecimiento de un grupo específico de sus componentes relacionados con la articulación translocal.

La articulación translocal de los municipios en mancomunidades ha sido recientemente considerada por el SICA y decididamente reforzada a partir del equipo técnico que está llevando adelante el proceso de la CRCCAM y su propuesta de fortalecimiento de los gobiernos locales (GL) (SG-SICA, 2011). “Como ya ocurrió en Europa, el papel de los municipios y las mancomunidades no es sólo importante para ofrecer una respuesta conjunta a los desafíos sociales y económicos de la región, sino también a nivel simbólico: la compleja geografía de las mancomunidades contribuye a presentar la imagen de una región multi-escalar, fluida y sin fronteras. Las oportunidades concretas de cooperación entre municipios que las mancomunidades ofrecen junto con el significado simbólico que este tipo de cooperación tiene, contribuyen al mantenimiento de la paz, al proceso de integración regional y al inicio de un proceso de desarrollo dinámico” (Celata et al., 2012:10).

1.2 Centroamericanizar para integrar

El concepto de centroamericanización, muy difundido en la subregión, encuentra su inspiración en el ideario integracionista europeo, cuya evolución y estudio ha permitido delinear la terminología de ‘europeización’ de las políticas públicas. Según Featherstone y Radaelli (2003: 333), la europeización consiste en los “procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de *policy*, estilos o ‘formas de hacer las cosas’, y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas (estatales y sub-estadales)”.

En cuanto la relación entre europeización de políticas públicas y cohesión social, se entiende que ésta última “incorpora un enfoque basado en la responsabilidad compartida y en la actuación conjunta porque implica a los distintos actores territoriales, públicos y privados. Por otra parte, es un mecanismo que facilita la europeización de los Estados y las regiones mediante la adaptación a los requerimientos de la política” (Bache, 2008; Morata, 2011). De esta forma, “el marco europeo facilita la difusión de ideas sobre desarrollo regional y local, establece procedimientos comunes de actuación y fomenta el intercambio de experiencias mediante la creación de redes multinacionales y, en última instancia, proporciona oportunidades para la innovación de políticas territoriales (Kohler-Koch, 2004; Morata, 2011).

Las diferencias en los procesos de integración regional en curso hacen necesario clarificar en qué consiste ésta aproximación y su adaptación a la realidad centroamericana.

La primera cuestión que se debe despejar es aquella que entiende que sólo se puede producir centroamericanización de las políticas públicas, si y sólo si, nos encontramos en un proceso de integración regional supranacional con las características de derecho comunitario. No es necesario hablar de instituciones supranacionales ni de derecho comunitario para hablar de la europeización o centroamericanización de una política pública³.

Se ha producido (y se produce) europeización de las políticas públicas, no sólo es los Estados Parte, sino también en aquellos países europeos que no son miembros de la Unión Europea (tales son los casos de Suiza y Noruega) o en aquellos países que, para ingresar a la UE, debían europeizar sus políticas antes de ser miembros (básicamente los países de Europa del Este que debían aceptar el denominado *acquis communautaire* acervo comunitario). Un ejemplo hemisférico puede ser el de “naftización” de las políticas públicas de los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), constituyendo éste proceso poco más que una zona de libre comercio y estructurado bajo un sistema intergubernamental. Hay incluso estudios que observan una cierta *naftización* de las políticas comerciales centroamericanas para poder exportar productos al mercado norteamericano.

³ No se trata de discutir aquí la importancia que tiene el derecho comunitario al crear directamente derechos, deberes y obligaciones para los ciudadanos de los países miembros por medio del denominado efecto directo.

De acuerdo con el oxímoron de “fracaso exitoso de la integración latinoamericana”, es decir, la aparente paradoja de la integración centroamericana en la cual los fracasos se convierten en nuevos estímulos pro-integracionistas, se debe reconocer *a priori* que los países miembros del SICA se caracterizan por un bajo nivel de centroamericanización de las políticas públicas, debido a que las mismas no se proyectan en consonancia con los parámetros del SICA ni las políticas emanadas de los órganos del bloque regional son necesariamente tomadas en cuenta como fundamento para la formulación y diseño de políticas públicas nacionales y locales.

La integración ‘desde arriba’, muchas veces, queda más en el discurso que en la práctica política de los países centroamericanos. Por contraposición, en zonas de frontera, en donde la experimentación social de la integración regional es constante y cotidiana (desde abajo y desde una perspectiva horizontal), los actores locales y territoriales buscan crear mecanismos de articulación y solidaridad ampliada que chocan con rígidas lógicas nacionales. Estas situaciones, aparentemente contradictorias, delinean una geografía muy particular en la que las poblaciones de frontera suelen ser pro-integracionistas y las poblaciones centrales (particularmente en las capitales) presentan una suerte de “decepción” con la integración regional, puesto que no visibilizan directamente los beneficios económicos y, por tanto, son menos susceptibles de abrazar la idea de la integración. Mientras que en las fronteras la idea de la integración coincide con la idea de la cotidianeidad vivencial, en los centros urbanos se vive una integración de manera intermitente y por conveniencia, por ejemplo, al circular con la visa CA-4.

Dado que la integración en una escala macro-regional puede provocar una sensación de cierto “alejamiento” del ciudadano que no se siente partícipe de tal proceso, la descentralización en el nivel interno (nacional) puede reequilibrar esta situación si la misma favorece la base de una autonomía real para los municipios, permitiéndole a éstos últimos diseñar políticas locales en consonancia con las nuevas reglas del juego de la integración que puedan ‘hacer material’ la realidad propuesta en el nivel regional.

La descentralización puede surgir desde dos perspectivas. Por un lado, como una demanda vertical ascendente (*bottom up*) desde la comunidad local al Estado-Nación que reclama para sí una mayor autonomía en la toma de decisiones. Por otro lado, como una oferta vertical descendente (*top down*) desde el Estado-Nación a la sociedad civil local, en la cual el

Estado otorga o transfiere una serie de competencias a los gobiernos y comunidades locales (Oddone, 2008).

Los simpatizantes con la primer perspectiva, la del enfoque ascendente, sostienen que “tiene como finalidad fomentar la toma de decisiones participativas por parte de los actores locales en todo lo relativo a las políticas de desarrollo, buscando la implicación de dichos actores en las instituciones territoriales” (Albuquerque, 2006). En cambio los sostenedores de la segunda perspectiva entienden que “los gobiernos municipales deben asumir ante los procesos de descentralización nuevas responsabilidades que se traducen en una transferencia del Estado-Nación de instrumentos de gestión en sentido vertical descendente” (Pocoví, 1998).

La descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las políticas nacionales; pero ésta asegura una flexibilidad de las políticas nacionales para adecuarlas a las realidades locales y es así como la descentralización contribuye a una mayor democratización. En las sociedades modernas se entiende que hay un proceso dialógico y hologramático en donde están presentes las propuestas surgidas desde una perspectiva *bottom up* como una *top down*.

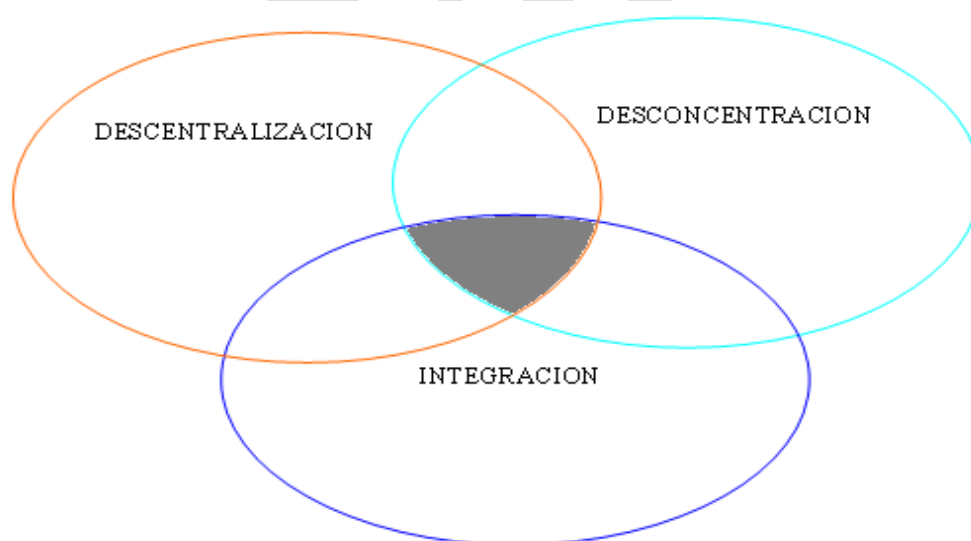
El Foro de Autoridades Locales de Centro América (FALCA), la CRCCAM, las mancomunidades nacionales y fronterizas, los hermanamientos entre ciudades, etc., pueden contribuir a la centroamericanización de las políticas públicas locales y, a partir de un proceso de tipo *bottom up*, elevar -desde lo local a lo nacional- el nivel de centroamericanización vigorizando una estructura de gobernanza multinivel.

La necesidad de centroamericanizar las políticas públicas de los países miembros a los efectos de estimular una gobernanza multinivel es una cuestión clave en términos de identificación de la ciudadanía con sus autoridades locales, pero también con el proceso del SICA. La tarea pendiente es señalar y sistematizar temas de la agenda de la gestión pública local (demandas en un sentido de descentralización *bottom up*), que permitan la puesta en marcha de procesos de desarrollo e integración ‘desde abajo’, que favorezcan el fortalecimiento de competencias y de la autonomía municipal, al mismo tiempo que recrean nuevas bases y estímulos para el proceso regional centroamericano. Esta actividad también impele la

importancia de reconocer y propiciar nuevas instancias institucionales de 'lo local' en el ámbito del SICA.

En cuanto a 'lo local en lo regional', más allá de las modalidades concretas que se adopten; es decir, mecanismos de gobernanza vertical, es necesario considerar *a priori* la interacción de tres procesos institucionales. Por un lado, la existencia de un *proceso de desconcentración* de funciones del gobierno nacional que haga posible extender la capacidad decisional de las autoridades nacionales en los territorios subnacionales (particularmente los fronterizos). Por otro lado, la existencia de un *proceso de descentralización* que otorgue atribuciones y funciones a los gobiernos locales. En general, la complejidad de las agendas requiere de un aumento de las funciones que deben cumplir los gobiernos locales. Por último, la existencia de un *proceso de integración* endógeno, sea espontáneo o inducido, que vuelva funcional e incentive la colaboración inter-institucional translocal y/o fronteriza.

Figura 1. Convergencia de procesos institucionales



Fuente: Rhi-Sausiet *al.* (2011).

En los procesos de descentralización en curso en los países objeto de este estudio⁴, a partir de las diferentes leyes sobre el tema que se están debatiendo o han sido tratadas en los parlamentos nacionales⁵, la bandera de la descentralización alzada por las asociaciones nacionales de Municipios o las gremiales; así como el proceso general de fortalecimiento de la autonomía municipal desarrollado a partir de la CRCCAM del SICA, ponen de relieve la vigencia e importancia de la construcción y sostén de la descentralización como mecanismos fundamentales de la gobernanza vertical.

La descentralización del Estado y la autonomía de los municipios y sus gobiernos locales constituyen pilares fundamentales para los procesos de desarrollo local. “En Centroamérica el proceso de descentralización es más lento que el que viven otras regiones latinoamericanas, por el estancamiento en el cual muchos países del istmo vivieron a lo largo de los años setenta y ochenta, caracterizados por regímenes autoritarios y largas guerras civiles. La reconstrucción democrática emprendida a partir de los años noventa no tuvo entre sus prioridades la descentralización político-administrativa. Para promover el rol de los municipios en las sociedades centroamericanas, han surgido asociaciones representativas de los municipios en todo el istmo: AMUNIC en Nicaragua, COMURES en El Salvador, AMHON en Honduras, ANAM en Guatemala, UNGL en Costa Rica, AMUPA en Panamá. Hay también esfuerzos de coordinación regional, en particular a través de FEMICA (Federación de Municipios del Istmo Centroamericano) y la Red de Ciudades y Municipios de Centroamérica, ambas reconocidas por el SICA” (Conato, 2009: 111).

⁴ El Observatorio de la Descentralización de FLACMA constituye una base propicia de consulta para aquellos interesados en profundizar la temática desde una perspectiva comparada en el nivel latinoamericano. Disponible en: www.flacma.com

⁵ A modo de ejemplo pueden considerarse: la *Ley General de Descentralización* de El Salvador (Decreto 14-2002) que en su Art. 1 se sostiene que “la presente ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado” o la *Política Nacional de Descentralización* de 2007, cuyo objetivo general es: “3.1 Objetivo general de la Descentralización. Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los territorios y sus poblaciones, mediante el fortalecimiento efectivo de las capacidades locales, orientadas a mejorar la gobernabilidad local, la eficiencia en la focalización, gestión y efectividad del gasto público y la provisión de los servicios básicos”. En otros casos centroamericanos encontramos que la propia Ley de Municipalidades o Código Municipal ofrece ciertos principios para hacer operativa la descentralización en dichos países.

El papel desempeñado por las asociaciones, a su vez, depende de manera directa o indirecta de su origen. Allí donde el proceso de descentralización ha venido avanzando de manera más decidida, como en El Salvador, las asociaciones intermunicipales tienen una estructura bastante sólida, desde el punto de vista institucional como financiero. Las mismas se han beneficiado, a lo largo del tiempo, del apoyo de la cooperación internacional, lo que les ha permitido establecerse y consolidarse en sus territorios, de tal manera que estas asociaciones juegan hoy en día un papel importante en la promoción del desarrollo local. En este país está extendiéndose el reconocimiento del papel de los municipios como instituciones clave para el desarrollo territorial. La política de descentralización salvadoreña ya ha producido algunas innovaciones importantes. Entre ellas la *Ley de Carrera Administrativa Municipal*, que apunta a reducir el clientelismo político (*spoil system*) en los municipios, estableciendo reglas claras y profesionales para la contratación de dirigentes y funcionarios y otro instrumento importante como la *Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal*, la cual fija límites para el endeudamiento. Pero no todos los casos centroamericanos son iguales. Nicaragua se coloca en el otro extremo: la descentralización del Estado avanza con múltiples dificultades, por lo cual las asociaciones intermunicipales presentan graves debilidades internas desde el punto de vista estructural.

Sin embargo, la descentralización institucional no ha tenido un impacto significativo en términos de desarrollo territorial y erradicación de la pobreza. No existe una apuesta general por la descentralización, lo que ha llevado a que algunos analistas sostuvieran la “municipalización de la pobreza”. Las transferencias desde los Estados centrales a los municipios no dejan de ser mínimas (por ejemplo, 8% en Nicaragua, 7% en El Salvador, 5% en Honduras); cifras que son el producto de esquemas de gobierno fundamentalmente centralistas. Si se toma en consideración la ausencia de niveles de gobierno intermedios, correspondientes a las provincias o departamentos sudamericanos, más del 90% de los recursos quedan en manos de los gobiernos centrales.

Las tendencias de descentralización en curso a escala centroamericana han determinado un aumento de responsabilidades y competencias de los gobiernos locales. Sin embargo, muchas criticidades permanecen: “desde el punto de vista institucional, (...) en la mayoría de los

casos (i) aún existe una desarticulación entre agenda de descentralización o reforma del Estado, (ii) persisten vacíos de funciones y, como consecuencia, las municipalidades tienen un rol poco participativo (...) (sobre todo las más pequeñas, que disponen de menos recursos financieros y humanos) y (iii) se nota una general marginalidad de los gobiernos locales en los procesos nacionales, aunque hay casos puntuales exitosos entre grandes municipalidades” (Sanna, 2011: 210-211). Los avances en el proceso de descentralización son una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar la sostenibilidad de las experiencias de asociacionismo translocal de los municipios centroamericanos y de su integración en mancomunidades.

1.3 Lo local en la integración regional

Si bien puede parecer novedosa la idea de la integración regional “desde abajo” para los territorios centroamericanos; es óbvio recordar que se trata de una propuesta que cuenta con variados antecedentes en la escena internacional. Basta pensar que la primera ‘euroregión’ data de la década de 1950, surgida como una estructura espontánea de organización de un grupo de autoridades locales (AL) y cuya evolución ha permitido el surgimiento de la denominada Asociación Europea de Cooperación Territorial (AECT)⁶.

En Centroamérica, la reconstrucción de lo local se dio de forma paralela con la reconstrucción de lo nacional y con el regreso de la paz a la región. Ya sobre finales de la década de 1980 con los procesos de pacificación iniciados (Esquipulas I y II) y con el fin de las denominadas ‘guerras de baja intensidad’, se echaba luz sobre las posibilidades de crear sistemas de gobernabilidad regional y propuestas que con el tiempo podrían considerarse creación de “*escalas de gobernanza*”.

⁶ El objetivo de la AECT es facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre sus miembros. La agrupación está formada por Estados miembro, autoridades regionales, autoridades locales y organismos de derecho público con carácter facultativo. Las competencias de la AECT se fijan en un convenio de cooperación obligatorio que se crea por iniciativa de sus miembros, los cuales deciden si la AECT es una entidad jurídica autónoma o si confían las tareas a uno de dichos miembros. Cfr. Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) [Diario Oficial L 210 de 31.7.2006].

La gobernabilidad nacional encontraba apoyo en otros dos niveles fundamentales: en el nivel inferior, el Municipio era el que ocupaba ese espacio y, en el nivel superior, las instituciones producto del proceso de concertación regional que pronto devendría en uno de integración “supranacional” y su evolución en el SICA. El fortalecimiento debía darse en paralelo y en múltiples niveles.

La autonomía municipal⁷ se encuentra reconocida en todas las Constituciones Nacionales de los países objeto de este estudio⁸, no así la potestad asociativa de los Municipios que, como se verá más adelante, en la mayoría de los casos cuenta con rango legal⁹ y casi exclusivamente direccionada hacia lo que podría denominarse “asociacionismo *ad intra*”.

Las asociaciones intermunicipales son un instrumento innovador del desarrollo territorial. El origen de una asociación intermunicipal puede ser exógeno o institucional. Las asociaciones del primer tipo deben su creación a la acción de la cooperación internacional en búsqueda de actores institucionales intermedios que puedan optimizar el impacto de los programas y proyectos en el territorio. Las asociaciones de origen institucional están relacionadas con los procesos de descentralización y la articulación de una subsidiariedad vertical que los países centroamericanos han venido promoviendo -de manera no siempre coherente y continua- en los últimos veinte años.

Las mancomunidades son formas de asociación claramente promovidas en las legislaciones de los países analizados, pero se debe hacer notar que los mecanismos de asociación *ad intra*, si bien contribuyen con la disminución de las asimetrías territoriales en el

⁷ Por autonomía se entiende la condición de una persona física o jurídica que goza de entera independencia para regirse por sus propias leyes. La autonomía, como concepto jurídico, supone un poder de derecho público no soberano que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo de una delegación, establecer reglas de derecho obligatorias. En sentido jurídico, la autonomía apareja siempre un poder legislativo. Cfr. Moreno Rodríguez, R. *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires, La Ley, 1998. p. 88.

⁸ En Costa Rica: el art. 170 de la Constitución Nacional y el art. 4 del Código Municipal; en El Salvador: los arts. 203 y 204 de la Constitución Nacional y los arts. 2 y 3 del Código Municipal, en Guatemala: el art. 2 de la Constitución Nacional y el art. 3 del Código Municipal; en Honduras: el art. 294 de la Constitución Nacional y el art. 12 de la Ley de Municipalidades; en Nicaragua: el art. 177 de la Constitución Nacional y los arts. 2 y 3 de la Ley de los Municipios de 1988 y en Panamá: el art. 229 de la Constitución Nacional y el art. 1 de la Ley de Ley sobre Régimen Municipal de 1973.

⁹ La potestad asociativa tiene rango constitucional sólo en El Salvador (art. 113 y 207 de la Constitución Nacional y arts. del 11 al 14 del Código Municipal) y en Panamá (art. 235 de la Constitución Nacional y arts. 10, 86 y del 140 al 151 de la Ley sobre Régimen Municipal). En Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua cuenta con rango legal, es decir, que la potestad asociativa sólo se encuentra fijada por una ley nacional.

nivel nacional, no deberían considerarse como instancias claves de la integración subnacional centroamericana; es decir, como mecanismos de “asociacionismo *ad extra*” que estimulan la conformación de microrregiones de integración fronteriza u otras instancias transnacionales de componente territorial o subnacional. En la medida en que las legislaciones nacionales limitan la organización de una mancomunidad al espacio territorial nacional se fortalecen las articulaciones *ad intra* pero no las articulaciones *ad extra* consideradas clave en términos de integración subnacional centroamericana.

La autonomía de los municipios no implica una atomización del poder del Estado sino, por el contrario, una mayor potestad en la coordinación y gestión de los recursos, bajo una idea de poder compartido, en orden con la satisfacción de las necesidades ciudadanas. El borrador de la CCAM define la autonomía municipal como: “el derecho y la capacidad efectiva de los Municipios de gobernar, administrar, gestionar y ordenar su territorio bajo su propia responsabilidad, y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes señalan” (SG-SICA, Documento de Trabajo sobre la CCRCCAM, 2011: 34). La autonomía es, a la vez, el principio ordenador del asociacionismo, tanto *ad intra* como *ad extra*, siempre que gracias a la legislación nacional se reconozca la voluntad, competencia y capacidad de los municipios centroamericanos de avanzar en esa línea particular de integración. Es decir, se deben generar todas las modificaciones legales para que el principio de la autonomía pueda comprender la capacidad asociativa *ad extra* reconociendo, por ejemplo, la necesidad que tienen los municipios de frontera de gobernar, administrar, gestionar y ordenar de manera conjunta los territorios colindantes en pos de las poblaciones comunes.

Variada cantidad de razones favorecen el proceso de asociación *ad intra* y hacen necesaria la puesta en práctica del principio organizacional de la descentralización, toda vez que la misma facilita “la construcción de redes de colaboración y cooperación [cogestión] entre los diferentes niveles de la administración pública, avanzando así en la democracia participativa, la descentralización de responsabilidades y competencias” (Alburquerque, 1999:44).

Como se sostuviera, entre las razones del asociacionismo *ad intra* se pueden mencionar: “la especialización con base en la complementariedad en el uso de los diferentes factores productivos, la disminución del déficit presupuestario al favorecer la creación de economías de

escala en la obra y las contrataciones públicas, el aumento del peso relativo en las negociaciones con el Estado nacional (por ejemplo, en materia de proyectos de infraestructura e inversión pública) y en las negociaciones exteriores (financiamiento internacional), la unificación de las bases tributarias, el apoyo a los microemprendimientos y el fortalecimiento del sector perteneciente a las pequeñas y medianas empresas a través de asistencia financiera y tecnológica, el impulso del comercio interregional y exterior, el desarrollo de actividades paradiplomáticas y de cooperación internacional descentralizada, el despliegue de medidas operativas de asistencia e inversión social sobre la base de un programa regional de desarrollo y protección social que comprenda políticas de vivienda, salud y discapacidad, deporte y educación y, por último, la búsqueda de un grado equivalente de desarrollo sustentable, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (Farahet *al.*, 2010:14-15).

En una serie de entrevistas realizadas durante la misión técnica previa a esta investigación los representantes de la MTFRL surgieron como beneficios del proceso de asociacionismo translocal que se encuentran desarrollando: la disminución del déficit presupuestario para favorecer la creación de economías de escala en la obra y en contrataciones públicas, el aumento del peso relativo de los municipios que conforman el grupo frente a sus propios Estados Nacionales y en la arena internacional para la obtención de financiamiento, el fortalecimiento de sus capacidades proyectuales para participar de diferentes convocatorias internacionales y el desarrollo de procesos de planificación y planeamientos conjuntos en orden con la protección de los bienes ambientales compartidos presentes en sus territorios.

Mientras que el asociacionismo *ad intra* contribuye a la gobernabilidad y el desarrollo nacional, el asociacionismo *ad extra* contribuya a la gobernanza y desarrollo regional.

En términos de fortalecimiento de la gobernabilidad nacional, la vuelta de la paz se constituyó en uno de los estímulos más importantes para el establecimiento y renovación de las viejas propuestas de integración regional que, a su vez, ayudaban a conservar la democracia, el Estado de derecho y la seguridad en el plano nacional y regional. La integración regional (y el desarrollo de mecanismos de gobernanza regional)-como en casi todos los países de América Latina-, se constituía así en una forma de garantizar la democracia interna y la plena vigencia del

Estado de derecho (a veces sólo funcional a tales efectos y no más, dejando pendiente la deuda del desarrollo económico).

Como reconocieron varios autores, es en el marco del clima creado por Esquipulas I y II que los Estados de la región suscribirán inicialmente el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, que reforma la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1962 y constitutivo del SICA, como así también la profundización de ese proceso a través del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1995, cuyo objetivo más importante es consolidar la región como una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo. El Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica constituyen los principales instrumentos normativos de la organización política e institucional de la comunidad centroamericana.

El SICA no ha considerado la participación de las unidades subnacionales (municipios, mancomunidades) sino hasta muy avanzado el proceso de integración, con la excepción del Plan Trifinio¹⁰. Éste reconocimiento es resultado de un largo proceso que apenas acaba de comenzar.

¹⁰ Desde la perspectiva de Rokaël Cardona (2008), diversas experiencias que podrían considerarse subnacionales vienen desarrollándose desde la Región Trifinio desde la década de 1970 hasta lograr la suscripción, en 1986, del “Acuerdo de Cooperación Técnica de los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, Honduras y El Salvador con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de la Cooperación para la Agricultura para la formulación de un Plan de Desarrollo Integral de la Región Fronteriza de los tres países”. El primer plan que se formuló en el marco de este acuerdo se orienta en los dos sentidos complementarios que marcarán el nacimiento del Plan Trifinio: por una parte, la conservación de los recursos naturales como fundamento de una concepción integral del desarrollo y, por otro lado, una visión de la integración fronteriza como un eslabón de la integración centroamericana (lo que a la postre se constituiría en la idea de una “unidad ecológica indivisible” en beneficio de las poblaciones locales). “El primer plan de desarrollo del Trifinio se oficializa en el mismo año en el cual la Primera Reunión de Presidentes en Esquipulas I acuerda crear el Parlamento Centroamericano. Un año después, en 1987 se suscribió, en aquella misma ciudad el histórico Acuerdo de Esquipulas II. En cierta forma el Plan Trifinio es, desde lo local transfronterizo, la nueva etapa de la integración regional que va a culminar en los años noventa con el Tratado del Plan Trifinio” (Cardona, 2008:260). Para darle institucionalidad al proceso fronterizo (y subnacional) que se venía desarrollando, en 1997 se suscribe y promulga “el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio”. El Tratado es el marco legal que permite la ejecución de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos; definiendo a la región como ‘una unidad ecológica indivisible, en la que sólo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área y al manejo sostenible de sus recursos naturales’. El Tratado delimita el espacio geográfico de acción en el territorio Trinacional y las competencias de los gobiernos en función de la ejecución del mismo; institucionaliza a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio conformada por los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y un Designado a la Presidencia de Honduras. La Comisión cuenta con personalidad jurídica propia, con autonomía administrativa, financiera y técnica, contando con una Secretaría Ejecutiva Trinacional. Es la máxima autoridad de carácter regional Trinacional,

Las demandas de las AL y de las mancomunidades en forma vertical ascendente, como por ejemplo las de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL), han generado un tardío pero irrenunciable reconocimiento de su actuación. Para lograrlo, la propia forma de trabajo y articulación de las mancomunidades se ha presentado como un elemento clave al momento de crear sinergia en pos de un fortalecimiento institucional ‘desde abajo’ de la integración regional y el desarrollo de estrategias de *lobbying* conjuntas.

Los municipios y las mancomunidades en la integración regional conllevan un proceso *centrífugo* de fortalecimiento, en cuanto una mayor integración en el nivel micro implica una mayor integración en el nivel macro y debería darse también el proceso inverso, en sentido *centrípeto*, dado que un mayor fortalecimiento en el nivel macro-integracional debería fortalecer la dimensión subestatal, debido a la *recursividad organizacional* del propio sistema. Un SICA fortalecido se constituye *dialógicamente* en municipios centroamericanos fortalecidos.

La integración “hacia dentro” y “hacia fuera”, busca el equilibrio territorial necesario en el nivel nacional y en el nivel regional sobre la base de la igualdad de oportunidades locales y la reducción de asimetrías. Es la relación más precisa entre el Estado y su sociedad civil, entre los canales nacionales-regionales y los canales sociales-locales. Frente a esta situación, los gobiernos municipales han incorporado a sus funciones tradicionales el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo local y el fortalecimiento de los lazos de solidaridad e integración regional a través de la concertación y trabajo en red (las propias mancomunidades).

El SICA requiere de proyectos de integración tanto ‘hacia dentro’ como ‘hacia fuera’, simbolizando así una mirada de complementariedad entre el desarrollo local y la integración regional en pos de constituir la nueva base política sobre la cual favorecer el fortalecimiento del empoderamiento político local y la estructura de un proceso de gobernanza multinivel.

La propia institucionalidad del SICA, entendida como el conjunto de órganos, organismos e instancias regionales, refleja adecuadamente la idea de un sistema regional de organizaciones pero también de un sistema que otorga su espacio a los denominados arreglos institucionales,

mecanismos propicios para el reconocimiento del componente subestatal en la integración regional.

En el esquema de la gobernanza multinivel, el eslabón de la cadena aún débil -pero fundamental- sigue siendo el gobierno local como articulación de base. Sus capacidades en términos de gestión pueden ser limitadas, pero -como se verá más adelante- su fortaleza en términos de *responsiveness* y de convocatoria social suelen ser fundamentales. Es por ello que se busca promover un claro reconocimiento de lo subnacional en el proceso de integración centroamericano. El Cuadro 1 resume brevemente las potencialidades y criticidades del componente local en el SICA.

Cuadro 1. Análisis FODA del componente local en el SICA.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
- Autonomía municipal garantizada por las Constituciones Nacionales de los países bajo estudio. - Identificación de procesos territoriales - Avances en materia de descentralización - Identidad y trayectoria funcional de algunas Mancomunidades - Elevado liderazgo local de los Alcaldes - Base común de experiencias en materia de seguridad democrática - Premios de excelencia registrados en el territorio.	- Falta de mecanismos de sostenibilidad en las articulaciones territoriales translocales - Baja institucionalidad fronteriza (¿la experiencia de la MTFRL es replicable?) - Divergencias con las competencias municipales.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
- Fortalecimiento de las capacidades proyectuales locales - Trabajo en red para el DEL - Ordenamiento territorial fronterizo - Transferencia de tecnologías - Medio ambiente, seguridad alimentaria y desarrollo rural como temas de la agenda territorial - Las mancomunidades como modelo exitoso de articulación local en Centroamérica.	- Áreas y procesos territoriales que ya fueron objeto de la cooperación internacional con diferentes niveles de éxito - Alta probabilidad que la agenda sea construida por los cooperantes y no desde los procesos locales identificados - Falta de articulación con las políticas de integración regional nacionales - Procesos políticos locales con elevado nivel de complejidad frente a amenazas tales como corrupción, narcotráfico, tráfico de personas, lavado de dinero, etc.

Fuente: Elaboración propia.

1.4 La integración centroamericana en las diferentes constituciones nacionales

“Cuando un Estado reforma su Constitución, y por dicho medio se subraya que la integración es un nuevo ‘fin’ de la misma, ello conlleva que su Derecho nacional deba interpretarse del modo más favorable a la integración” (Dromi, 2002:155). En este orden de ideas, la integración regional refleja el hecho que el concepto tradicional de Estado (y su derecho constitucional) tenderá a una *resignificación funcional* creciente. La integración regional cuenta con una personalidad jurídica diferente, mucho más compleja que la mera suma de sus Estados miembro en tanto configura una nueva entidad política, a la que se dotó de subjetividad con reconocimiento internacional y que cuenta con una organización institucional propia.

El derecho de la integración puede entenderse como una rama autónoma del derecho, que estudia y sistematiza las normas y principios que informan los diversos procesos y esquemas jurídicos de integración. Se trata entonces de una disciplina jurídica que se aplica a los procesos de integración. Midón (1998:31-32) concibe al derecho de la integración como el conjunto de normas, conductas y valores que rigen los procesos de integración, involucrando en ellos a las instituciones que posibilitan su desarrollo.

Se hace necesario analizar brevemente las implicancias del derecho de la integración sobre las constituciones nacionales para, *a posteriori*, aprovechar la ocasión de relacionar los contenidos propios de la integración regional con la voluntad asociativa de los municipios, a los efectos de reconocer jurídicamente la capacidad de las unidades subestatales para actuar en la arena internacional y, particularmente, a escala regional.

En el caso de El Salvador, el art. 89 de la Constitución Nacional menciona que el país: “alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales”. Destacándose, particularmente, la integración con los demás países del istmo centroamericano así como la voluntad de formar

parte de un orden jurídico supranacional¹¹. Las fórmulas expresadas en la Constitución salvadoreña constituyen un claro ejemplo de ordenamiento jurídico pro-integracionista.

En el caso costarricense, la indicación hacia la integración regional aparece en el marco de las atribuciones con las que cuenta la Asamblea Legislativa. En este sentido, el art. 121 inc. 4 de la Constitución Nacional reza: “Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”. Este artículo hace particular referencia a la transferencia de competencias a un ordenamiento jurídico comunitario (derecho de la integración superior para algunos estudiosos, es decir, con organismos supranacionales) y al mecanismo efectivo por el cual se aprobará dicha transferencia.

Por su parte, Nicaragua en el art. 9 de su Constitución Nacional estipula que: “Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región. Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, inspirada en los ideales de Bolívar y Sandino. En consecuencia, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines. Este principio se regulará por la legislación y los tratados respectivos”. Así, en este país es posible encontrar un derecho constitucional acompasado con la integración y con la creación de nuevos organismos regionales, sin destacar si se trata de espacios intergubernamentales o supranacionales como se hace en el caso de El Salvador.

¹¹ Asimismo, el art. 89, estipula que El Salvador: “también propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular”, dando así espacio a una posible reconstrucción de la otrora República Centroamericana.

En el caso guatemalteco, el art. 150 titulado ‘De la comunidad centroamericana’ hace referencia que: “Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”. Es de destacar la apuesta a la integración centroamericana en condiciones de equidad (sin indicar directamente a quien pertenece la competencia) y el manifiesto apoyo a la necesidad de adoptar todas aquellas medidas tendientes al desarrollo de una unidad política y económica centroamericana¹².

Honduras, por su parte, en el art. 335 de la Constitución Nacional menciona que: “El Estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional”¹³. En este sentido, es de resaltar que se hace mención expresa a la ‘integración económica’, apartándose claramente de los anteriores casos en los que se hacía mención también a la integración política, cuestión no menor al momento de analizar el componente subnacional en la integración regional.

El caso de Panamá es muy particular. Una observación de la Constitución panameña no da cuenta de referencia alguna hacia la integración regional. Según algunos analistas internacionales, esta diferencia radica en el proceso de desmembramiento o separación de la otrora Gran Colombia¹⁴.

¹² Por otra parte, es importante mencionar que la propia Constitución Nacional hace referencia con los denominados Estados afines cuando en el art. 151 se sostiene que: El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas”.

¹³ Asimismo, en el art. 245 inc. 34 menciona que: “El Presidente de la República tiene la administración general del Estado: son sus atribuciones: 34. Dirigir y apoyar la política de Integración Económica y Social, tanto nacional como internacional, tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo hondureño”.

¹⁴ El proceso independentista panameño se caracterizó por la independencia de España en 1821 y la posterior anexión voluntaria a la Gran Colombia conformando el Departamento de Nueva Granada. Esta anexión redundó en un proceso que va desde 1821 hasta 1903/1904 de intentos y declaraciones separatistas y períodos de pertenencia y anexiones hasta que a finales de 1903 se dará la independencia panameña de la Gran Colombia y la conformación del nuevo gobierno panameño a principios de 1904. La normalización de las relaciones colombo-panameñas se dará en 1922 con el Tratado Thompson-Urrutia y el posterior intercambio de embajadores.

Por las razones anteriormente mencionadas, en el apartado constitucional de ‘Bienes y Derechos del Estado’ se hace expresa mención en el art. 254 que pertenecen al Estado: “1. Los bienes existentes en el territorio que pertenecieron a la República de Colombia” y “2. Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá”.

La evolución de la situación internacional panameña en su normalización de relaciones exteriores con Colombia, la restitución del Canal de Panamá y su papel en el comercio internacional, así como su participación en el proceso de integración centroamericana son garantía de la necesidad de hacer algún tipo de mención expresa a la integración regional en su Constitución Nacional.

Según algunos autores locales, la constitución panameña no expresa *taxativamente* la voluntad de integración regional pero entienden que puede estar receptado en otros artículos constitucionales. Al respecto se pueden citar aquellas normas que por extensión no excluyen la integración en Panamá, entre las que se destacan:

Art. 4. “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional” (Título I El Estado Panameño).

Art. 159. “La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente: 3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo” (Título V El Órgano Legislativo, Capítulo 1 de la Asamblea Nacional).

Art. 184: “Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: 9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares”. (Título VI El Órgano Ejecutivo, Capítulo 1 Del Presidente y Vicepresidente).

En general, la inclusión manifiesta del ideario integracionista en una Constitución Nacional es utilizada como una ‘medida’ para evaluar la voluntad política de dicho país de avanzar hacia la integración regional. En este sentido, es común encontrarse con una serie de

estudios de derecho constitucional contemporáneo que añaden a los niveles de organización institucional de un Estado una nueva instancia que abarca diferentes órdenes relacionados con la integración.

La integración implica la participación de los Estados en una estructura política superior que aún no tiene una forma jurídica-política definitiva, pero en la que el poder constituyente originario y el poder constituyente derivado mutan a partir de la conformación y evolución del proceso regional.

De manera análoga entre el hombre y la sociedad, el Estado y su comunidad regional, una autora argentina sostiene que: “Los individuos, que poseen una identidad personal, también participan de una identidad social. En el mismo orden de ideas, junto a la identidad nacional, se forma parte también de una identidad comunitaria. El Derecho ‘nacional’ coexiste y comparte el orden jurídico con el derecho de la ‘integración’, y ambos participan de la regulación de los comportamientos sociales de los ciudadanos ‘comprendidos’ en ‘su’ Nación y en ‘su’ integración o comunidad regional” (Dromi, 2002:26).

En esta vinculación político-social en donde lo nacional se relaciona con la escala de la integración regional, el municipio como actor clave territorial y primer receptor de las demandas ciudadanas debe sumar un nuevo compromiso, aquel de ‘acercar’ la integración regional a los propios ciudadanos dando a conocer sus beneficios y haciendo buen uso de todas sus potencialidades. La articulación de los municipios bajo la modalidad de trabajo en red ha permitido explorar las sumas positivas de la integración desde abajo, a la vez que se ha constituido en un mecanismo fundamental para la generación de políticas públicas sinérgicas que fortalecen la gobernabilidad nacional y la gobernanza regional. El municipio “es el educador cívico por excelencia y a partir del cual es factible instalar en la base social una ‘conciencia macro-regional’ de modo que se convierta en el agente decodificador para el hombre común del para qué, del porqué y del para quién la integración regional” (Saavedra, 1998:78).

La adaptación de los mecanismos constitucionales a los tiempos de la integración regional centroamericana podría verse reflejada en la flexibilización de los procesos internos de toma de decisión, en pos de sustentar la integración regional y favorecer una mayor delegación de competencias.

Un proceso de reformas constitucionales, según un grupo de juristas, podría simbolizar y reafirmar la voluntad política de integrarse y de adaptarse a los nuevos tiempos mediante la modernización de viejas estructuras estatales. Se trata de una deuda pendiente para los países centroamericanos. Mientras tanto, la integración centroamericana seguirá siendo “una realidad confusa” caracterizada por problemas tradicionales como “la dispersión institucional y las dudas sobre la voluntad política de los Estados centroamericanos de convertir el proceso regional en un marco de políticas de desarrollo” (Caldentey y Romero, 2010:223).

Cuadro 2. Cuadro comparativo de las disposiciones constitucionales para la integración centroamericana

COSTA RICA	Art. 121 inc. 4: “Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”.
EL SALVADOR	Art. 89. “El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular”. En materia de Ley, su formulación, promulgación y vigencia (Sección Segunda): Art.133.“Tienen exclusivamente iniciativa de ley:5º. El Parlamento Centroamericano, por medio de los Diputados que lo conforman, en materia relativa a la integración del istmo Centroamericano, a que se refiere el artículo 89 de esta constitución.De igual manera, y en la misma materia, tendrán iniciativa los Diputados del Estado de El Salvador, que conforman el Parlamento Centroamericano”.
GUATEMALA	Art. 150: “De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”. Art. 151: “Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas”.

HONDURAS	Art. 245. “El Presidente de la República tiene la administración general del Estado: son sus atribuciones: Inc. 34. Dirigir y apoyar la política de Integración Económica y Social, tanto nacional como internacional, tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo hondureño”. Art. 335. “El estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional”.
NICARAGUA	Art. 9: “Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región. Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, inspirada en los ideales de Bolívar y Sandino. En consecuencia, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines. Este principio se regulará por la legislación y los tratados respectivos”.
PANAMÁ	La constitución panameña no expresa <i>taxativamente</i> la voluntad de una integración regional. Art. 4. “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”. Art. 159. “La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las Leyes necesaria para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente: 3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo”. Art. 184: “Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: 9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares”.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Cuadro de síntesis sobre la Integración Regional Centroamericana

TRATADOS, CONVENIOS, DECLARACIONES CONJUNTAS
PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS CENTROAMERICANOS, 13 de diciembre de 1991. Se establece tomando en cuenta la necesidad de actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), así mismo, con el objeto de establecer y consolidar el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a través del cual se dará seguimiento a las decisiones tomadas en Reunión de Presidentes, coordinando su ejecución. Reforma la Carta de la ODECA firmada el 12 de diciembre de 1962, con el propósito alcanzar la integración Centroamericana. Art. 2: El Sistema de la Integración Centroamericana es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica.
DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DEL CA-4, 27 de agosto de 1993. Tomando en cuenta los lineamientos del Protocolo de Guatemala, en el cual se establece que dos o más países pueden acelerar el proceso de integración, los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, suscribieron la Declaración del CA-4, en la cual se sentaron las bases de una Zona de libre comercio que permita adoptar una unión aduanera, y lograr gradualmente la integración económica de sus países (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua).
PROTOCOLO AL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (PROTOCOLO DE GUATEMALA), 29 de octubre de 1993. Tomando en cuenta la nueva dinámica que adquirió la integración centroamericana a través del Protocolo de Tegucigalpa, y con base en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960, se firmó el Protocolo de Guatemala, con el propósito de preservar y fortalecer los avances alcanzados en la integración económica centroamericana; siendo necesaria la readecuación de normas para tal fin dentro del marco que establece el SICA. Título I. Conceptualización del proceso de integración económica centroamericana. Art.1. Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región.
TRATADO DE INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA, 30 de marzo de 1995. Ante la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social, cuyo objetivo es garantizar el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos; tomando en cuenta la importancia de la participación activa de los diferentes grupos de la sociedad civil en la construcción de la integración social del Istmo Centroamericano y la necesidad de la convivencia en

equidad, justicia y desarrollo de los pueblos centroamericanos, se celebró el Tratado de Integración Social Centroamericano.

Art. 3. Este Instrumento, complementario y derivado del protocolo de Tegucigalpa, organiza, regula y estructura el Subsistema Social, que comprende el área social del SICA.

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, 15 de diciembre de 1995.

El Tratado se sustenta en tres pilares fundamentales: Estado de Derecho, Seguridad de las Personas y Seguridad Regional. El fortalecimiento democrático del Estado es esencial para la seguridad de las personas y de toda la región en general. La seguridad de las personas y sus bienes, la seguridad democrática, se caracteriza por una concepción integral e indivisible que comprende el desarrollo sostenible y su dimensión humana. La seguridad regional sólo es posible en condiciones de igualdad y en el marco de un proceso de integración en donde los Estados Nacionales se empoderen y potenciar el proceso regional.

El concepto de **seguridad democrática** constituye, a partir de este Tratado, un elemento de vital importancia para el diseño global de políticas públicas en el SICA.

TRATADO ENTRE LAS REPÚBLICAS DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN TRIFINIO, 31 de octubre de 1997.

En busca del fortalecimiento de la institucionalidad del Plan Trifinio, el reconocimiento y establecimiento de la normación de funciones de la Comisión y de sus órganos, así como su permanente actualización, se suscribe el presente tratado, entre las república de El Salvador, Guatemala y Honduras. Define la región como “una unidad ecológica indivisible, en la que sólo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área y al manejo sostenible de sus recursos naturales; delimita el espacio geográfico de acción en el territorio trinacional y las competencias de los gobiernos en función de la ejecución del mismo. Es el marco legal que permite la ejecución de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos.

Fuente: Elaboración propia.

a. Revisión legislativa sobre la integración centroamericana desde la perspectiva local

El concepto de cooperación entre unidades subnacionales (e incluso de cooperación fronteriza) se encuentra contenido en algunos instrumentos internos de los Órganos del SICA, como se evidencia en el artículo 25 apartado VIII. Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana del Parlamento Centroamericano, numeral 2 que estipula: “Propiciar el desarrollo de los gobiernos locales y promover alianzas estratégicas entre los mismos”. En el numeral 5 se establece: “Promover la interrelación de municipios fronterizos como facilitador de integración” (Conato, 2006).

También, en el Instrumento 146 del “Tratado de la Integración Social Centroamericana” en el artículo 1, se hace énfasis en proporcionar mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible. En el artículo 6, literal j, se resalta el respaldo activo y la inclusión de la participación comunitaria en la gestión del desarrollo social. En el artículo 7, literal a, se hace mención del objetivo de alcanzar el desarrollo de la población centroamericana de manera integral y sostenible, en un marco de equidad, subsidiariedad, corresponsabilidad y autogestión, a través del fomento de la solidaridad entre sociedades, así como de la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos de la región.

En otro orden, el 30 de noviembre de 1999 en la Sede de la Secretaría General del SICA, los Ministros de Vivienda firmaron el Acta de Formalización de la Constitución del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), en el cual en la literal a indica que: “Entre los objetivos del Marco Estratégico se incluye el establecimiento de una plataforma de coordinación regional que contribuya a la elevación del nivel de seguridad de los asentamientos humanos, el mejoramiento del ordenamiento territorial y la inclusión de las variables de prevención, etc.”. En el literal e se considera que los sectores vivienda y asentamientos humanos sean agrupados, para que de manera conjunta con los organismos nacionales, regionales e internacionales afines, contribuyan en la formulación y promoción de soluciones objetivas y satisfactorias a los problemas relacionados con el déficit habitacional urbano y rural, y al proceso de urbanización creciente. El literal g evidencia acciones existentes

en el sector vivienda y asentamientos humanos, enfatizando la participación activa de las comunidades, la sociedad civil y los gobiernos locales.

El Memorándum de Entendimiento entre la SG-SICA y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) afirma: a. El rol de los gobiernos municipales en promover ante sus comunidades la conciencia regional y sentido de identidad y pertenencia a la misma y respaldar con la gestión pública el proceso de integración; b. El rol de promotores y facilitadores del Desarrollo Económico Local; c. El rol en un desarrollo rural y urbano con enfoque territorial que considere la participación activa de los ciudadanos en sus comunidades, la sostenibilidad de los medios de vida, la cooperación y gobernabilidad local, con un enfoque de economía territorial que refuerce el sentido de pertenencia de la población a su territorio; d. Su rol complementario en el fortalecimiento de los mercados agrícolas locales, para potenciar las oportunidades a nivel nacional, regional e internacional; e. Las políticas regionales son desafíos para los gobiernos locales, en términos de la promoción del desarrollo rural y urbano, con énfasis en lo agrícola y otras actividades generadoras de progreso y bienestar como de obras de infraestructura sustentables y que contesten al grado de vulnerabilidad de la región. Por lo que es necesario trasladar la capacitación en las áreas estratégicas que están coordinando las diferentes secretarías técnicas del SICA; y, f. Dotación de instrumentos, herramientas institucionales y el intercambio de experiencias que les permita fortalecer su responsabilidad de generar una gestión pública participativa y competitiva de cara a la crisis mundial.

Además, se ha firmado un convenio marco de cooperación institucional entre el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA) y la SG-SICA, que tiene por objeto establecer el marco general de cooperación para la gestión de programas y proyectos en materia de autonomía municipal, desarrollo local, descentralización democrática e integración fronteriza. El Convenio establece una lista de 12 actividades que son de su preferencia y entre éstas se destacan: apoyar el Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA) y a su secretaría técnica como un espacio permanente de debate y discusión de la agenda regional de los gobiernos locales; propiciar la creación del Consejo Consultivo de los Gobiernos Locales dentro de la institucionalidad del SICA; promover la igualdad de oportunidades con equidad y no discriminación en los sectores más desfavorecidos, y fundamentalmente por razón de género;

impulsar iniciativas locales, nacionales y regionales que permitan a los pueblos y territorios centroamericanos su participación e incidencia en los espacios en donde se deciden las políticas públicas que les afectan; difundir los principios de desarrollo local, la descentralización democrática y la integración centroamericana; impulsar el proceso de integración centroamericana incorporando nuevas temáticas y actores en la agenda regional por medio de la formación de líderes y lideresas, la investigación aplicada y la incidencia política en áreas de la descentralización, el desarrollo local y la integración regional, entre otros (Conato, 2006).

Igualmente, en la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, establecida por la Cumbre de presidentes centroamericanos de Managua (1994), se acordó que el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, “Promoverá y negociará entre países, bloques de países y regiones, así como ante organismos regionales e internacionales de cooperación, de común acuerdo y con el apoyo de las instituciones responsables directas, tanto a nivel nacional como regional, la suscripción de acuerdos dirigidos a complementar el desarrollo sostenible en Centroamérica”. La paz y la democracia se fortalecen por medio de la participación ciudadana. En este sentido, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, de los mecanismos de participación y del estado de derecho, son indispensables para el desarrollo sostenible. La búsqueda de la descentralización y la desconcentración de funciones de la actividad política, económica y administrativa del Estado son factores para la viabilidad del proceso, así como el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, administraciones locales y gobiernos municipales.

Por último, es de destacar que el propio Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), reconoce un enfoque de tipo *bottom up* al sostener en su art. 11#C que es fundamental fortalecer “(...) la cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones” y en su art. 13#C manifiesta la importancia de impulsar “proyectos integracionistas de desarrollo fronterizo, en el espíritu de la solidaridad centroamericana y de la participación democrática de los habitantes”.

Las áreas fronterizas tienen una particular relevancia política y simbólica en los procesos de integración regional. En el caso centroamericano, se trata de territorios en los que los avances, dificultades y obstáculos de la integración se manifiestan con evidencia. Igualmente, la

situación y la evolución de las fronteras constituyen uno de los indicadores más representativos del proceso de construcción de una región de paz y con seguridad democrática.

Asimismo, se encuentran otros dos artículos que pueden contribuir a estructurar una nueva lectura de las fronteras centroamericanas, a saber:

- Art. 27#F “promover la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados signatarios del presente Tratado, por medio de las delimitaciones, demarcaciones y solución de diferendos territoriales pendientes, en los casos que corresponda, y garantizar la defensa común del patrimonio territorial, cultural y ecológico de Centroamérica, de acuerdo a los mecanismos del Derecho Internacional”. Se destaca en la última parte del artículo la significancia y el valor del patrimonio común centroamericano a partir del diseño de una serie de mecanismos modernos e innovadores que puede ofrecer el derecho internacional y, consecuentemente, el derecho de la integración.

- Artículo 59. Sin perjuicio del Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza, (...) las Partes se comprometen a: #A “establecer y fortalecer mecanismos de comunicación directa y expedita entre las autoridades fronterizas”. Sin perder de vista la distinción entre límite y área de frontera, los GL pueden diseñar (o ser objeto) de múltiples medidas tendientes a la construcción del capital ‘confianza’ fundamental para el desarrollo local, la cooperación fronteriza y la integración regional desde abajo.

II. CÓDIGOS MUNICIPALES CENTROAMERICANOS: INVESTIGACIÓN COMPARADA DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE ASOCIACIONISMO, ARTICULACIÓN DE MANCOMUNIDADES Y DE AQUELLOS ARTÍCULOS QUE PROPICIEN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.

En todos los países objeto de este estudio, los Municipios tienen la opción de asociarse de forma voluntaria bajo el principio de autonomía a los efectos de desarrollar intereses comunes o resolver problemas conjuntos con miras a satisfacer el bienestar de sus poblaciones.

Bajo la forma de asociacionismo *ad intra* es posible ejecutar diferentes propuestas de articulación estratégica, destacándose en algunos ordenamientos jurídicos nacionales una normativa específica con respecto a las Mancomunidades. No obstante lo anterior, es de destacar el bajo nivel de una normativa que favorezca procesos de asociacionismo y articulación *ad extra*, fundamental para los fenómenos fronterizos y para sostener la integración regional centroamericana desde abajo.

“La asociación de municipios, como persona jurídica nueva, adquiere su propia personalidad jurídica y cuenta con su propia organización interna y presupuesto. Regularmente asume una o varias competencias otorgadas de común acuerdo por los municipios miembros, y hasta puede crear a su vez otras personas jurídicas, como lo serán las empresas públicas. Es decir, legalmente se le puede dotar de la potestad de crear empresas o sociedades” (Hernández, 2009:XIV).

En general, podemos encontrarnos con dos modalidades de asociacionismo. Las estructuras asociativas nacionales también conocidas como gremiales (AMHON, AMUNIC, AMUPA, ANAM, COMURES, UNGL) y las asociaciones territoriales (mancomunidades, federaciones, microrregiones, etc.) que incluyen estructuras conformadas dentro de los propios Estados nacionales (el alto número de mancomunidades en el nivel nacional) y estructuras conformadas a escala interestatal (e intermunicipal) como el creciente número de mancomunidades fronterizas que surgen a pesar de todos los límites y complicaciones jurídicas

con las que todavía cuentan éstas experiencias de articulación translocal¹⁵. Una vez más, un enfoque de tipo funcional prima sobre las limitaciones jurídicas.

Las Mancomunidades son personas jurídicas de tipo asociativo, cuyo nacimiento depende de los requisitos fijados por la ley. “Según Ramón Martín Mateo en su *obra Entes locales complejos*, son entidades locales con autonomía derivada de los entes inmediatos que lo integran y tienen naturaleza pública y trascienden el factor territorial, puesto que la moderna doctrina considera que atienden más a la eficacia y eficiencia en la prestación de un servicio que al papel central que desempeña el territorio en otros entes” (Bravo, 2001:113).

El asociacionismo municipal se ha convertido en una de las principales estrategias en el fortalecimiento de las instituciones locales; tratándose de un proceso de fortalecimiento institucional específico tendiente a crear capacidades de respuesta conjuntas frente a los diferentes problemas del quehacer local. Se observa, asimismo, una marcada tendencia hacia la incorporación de nuevos componentes temáticos a partir de la multiplicación de intereses comunes en donde priman las denominadas ‘trayectorias de cooperación’, es decir, al demostrarse el éxito de las figuras asociativas es probable que se dé un incremento directo de sus contenidos programáticos y funciones.

El asociacionismo municipal en Centroamérica tiende a vigorizar la ‘integración nacional’ a partir de la articulación local y la disminución de asimetrías, pero no necesariamente tiende a contribuir a la “integración regional desde abajo” más allá de los límites del propio Estado.

En esta sección se estudiarán las características del asociacionismo municipal, qué procesos concretos estimulan en el nivel nacional para poder reflexionar seguidamente sobre la necesidad de repensar la integración translocal en el SICA, con una serie de propuestas dirigidas al reconocimiento del asociacionismo municipal transnacional o el asociacionismo intermunicipal fronterizo, como escalas efectivas para fortalecer la integración regional desde abajo.

¹⁵ En algunos ordenamientos jurídicos nacionales, como por ejemplo los casos de Panamá y Guatemala, se distingue específicamente dentro de las asociaciones territoriales de municipios a las mancomunidades. Es de destacar que entre los especialistas consultados no es posible identificar un consenso sobre si existen bondades o no debido a esta especial distinción.

Cuadro 4. Marco Jurídico analizado para las Asociaciones Municipales.

1) Creación, competencias y naturaleza jurídica
a) Potestad asociativa
b) Naturaleza y personalidad jurídica
c) Requisitos y procedimiento de creación
d) Finalidades
e) Alcances y Limitaciones competenciales
2) Organización interna de la Asociación
a) Asociaciones Municipales tipificadas
b) Estructura interna y modo de funcionamiento
c) Alcances estatutarios
3) Funcionamiento de la Asociación según su régimen jurídico
a) Régimen Jurídico general (la determinación del régimen jurídico aplicable resulta fundamental a efectos de especificar el marco de acción)
b) Régimen Jurídico particular
4) Financiamiento
a) Cuota de los Municipios asociados
b) Posibilidades de financiamiento público o privado
c) Grado de Autonomía de la Asociación
5) Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual
6) Propuestas de Reformas Legislativas para la adaptación del marco jurídico
La metodología legal utilizada para el estudio comparado encuentra su inspiración y ha sido reelaborada sobre la base del Documento titulado “Análisis del Marco Normativo y Construcción de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociacionismo Municipal” (AECID y Fundación DEMUCA, San José de Costa Rica, 2009).

Fuente: Elaboración propia.

2.1 Marco Jurídico de las Asociaciones Municipales en Costa Rica

El caso costarricense presenta varias dificultades pues, en general, el marco jurídico no es claro porque el articulado que presenta el Código Municipal cuenta con lagunas que han sido cubiertas sólo parcialmente por la jurisprudencia. La forma común de identificar a las asociaciones es bajo la denominación de “federaciones”.

Las federaciones tienen naturaleza jurídica de entes públicos de régimen local no territoriales o como entes públicos de segundo grado de base asociativa, cuya personalidad y capacidad les fue otorgada de forma genérica.

Como menciona Hernández Rodríguez (2009:26): “El reconocimiento expreso de esta potestad de asociarse está en los artículos 10 y 86 del Código Municipal. Sin embargo, se puede mencionar que, en general, el derecho de asociación es reconocido por el artículo 25 de la Constitución Política, que se refiere al derecho de asociación como un derecho de los habitantes de la República sin mencionar expresamente que se trate de un ‘derecho’ de las instituciones públicas o más específicamente de los gobiernos locales, se entiende que estos también pueden ejercer la potestad”.

1) Creación, competencias y naturaleza jurídica

a) Potestad asociativa

En cuanto a la potestad asociativa, la Constitución Política de Costa Rica menciona en su art. 25: “Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna” y en su art. 170 que: “Las corporaciones municipales son autónomas”.

Por su parte, el Código Municipal también hace referencia a la potestad asociativa en su articulado.

Art.2. “La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines”.

Art.4. “La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen: (...) f.- Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

Art. 9. “Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones”.

Art.10. “Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes”.

b) Naturaleza y personalidad

Dada por los propios estatutos de las federaciones y confederaciones, los que deben ser publicados en la Gaceta.

c) Requisitos y procedimiento de creación

Plasmados en los Art. 11 y 13 del Código Municipal.

Art.11. “Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes”.

Art. 13. “Son atribuciones del Concejo: (...) q) Autorizar las membrecías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón”.

d) Finalidades

Suelen ser muy generales. Los convenios tienen por objeto facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración en particular o lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

e) Alcances y limitaciones competenciales

Estos aspectos se incluyen en los Estatutos que aprueban las partes donde se establecen la organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas.

2) Organización interna de la asociación

a) Asociaciones municipales tipificadas

No hay una tipificación taxativa pero la misma se puede construir de acuerdo con las posibilidades concretas de asociación.

Las Municipalidades se pueden asociar con:

1. Personas o entidades nacionales o extranjeras.
2. Asociarse entre sí
3. Integrarse en federaciones y confederaciones.

b) Estructura interna y modo de funcionamiento

Art. 10.- “Sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes”.

c) Alcances estatutarios

En los estatutos se establecen la organización, administración y el funcionamiento de estas entidades y las cuotas que deben aportar.

3) Funcionamiento de la asociación

a) Régimen jurídico general

No se encuentra especificado.

b) Régimen jurídico particular

No se encuentra especificado.

4) Financiamiento

a) Cuota de los municipios asociados

Queda sujeto a los estatutos que aprueben las partes, no están definidos en el Código Municipal.

b) Posibilidades de financiamiento público o privado.

Definidas en el Art. 86. “Las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivo. Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes”.

c) Grado de autonomía de la asociación

No se encuentra especificado.

5) Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual

No existen reglas claras en el Código Municipal que permitan determinar el funcionamiento de las asociaciones.

6) Propuestas de reformas legislativas para la adaptación del marco jurídico

Se hace necesario crear un capítulo que defina y regule de manera clara la creación, funcionamiento y organización de las asociaciones municipales.

2.2 Marco Jurídico de las Asociaciones Municipales en El Salvador

El marco jurídico que regula las mancomunidades o asociaciones municipales en El Salvador es la Constitución de 1983 y el Código Municipal de 1986, reformado al menos en doce ocasiones hasta la fecha.

En El Salvador, el término mancomunidad ha ido adquiriendo mayor reconocimiento práctico en la medida de una consolidación paulatina de la gestión intermunicipal como alternativa para la resolución de problemas municipales y a partir de los intercambios de experiencias y buenas prácticas. Se trata de un concepto empleado indistintamente junto a otras expresiones como microrregión o asociación de municipios.

El Código Municipal salvadoreño contempla la necesidad y posibilidad que tienen dos o más municipios de asociarse solidariamente para defender y alcanzar fines comunes, buscando mejorar su eficacia y eficiencia mediante una entidad de cooperación intermunicipal. Para ello, se delegan funciones y competencias a dichas asociaciones, mediante el establecimiento de estatutos y reglamentos que delimitan las actividades derivadas a la mancomunidad.

Las mancomunidades surgen como instancias intermunicipales apropiadas para el impulso de intereses comunes; la gestión y negociación de recursos, proyectos u objetivos conjuntos; la prestación eficiente de servicios públicos y el aprovechamiento de recursos naturales; entre otros aspectos¹⁶. Por lo tanto, si los municipios integrantes lo establecen en sus estatutos, también pueden convertirse en instancias articuladoras de desarrollo local, integral y sostenible, así como en un espacio propicio para fomentar una gestión del territorio más descentralizada junto con una mayor racionalización de la inversión pública¹⁷.

En la Constitución Política, en la Sección Segunda sobre 'Las Municipalidades, se destacan los siguientes artículos:

Art. 203.- "Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional".

Art. 207.- "(...) Las Municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios".

En cuanto al Código Municipal, es el Capítulo II "De la Asociatividad de los Municipios" el que menciona las particularidades y características de los fenómenos asociativos.

¹⁶ La cooperación intermunicipal puede ir más allá de las mancomunidades y las asociaciones de municipios. El artículo 11 del Código Municipal permite a los Concejos Municipales celebrar acuerdos para la creación o constitución de entidades descentralizadas, empresas, fundaciones, sociedades y otras instancias (normalmente ligadas a la prestación de servicios públicos), que procure la generación de economías de escala en la gestión y mejore la eficiencia y la calidad del servicio.

¹⁷ Compatible con el concepto de integración regional descentralizada, entendido como un proceso participativo interregional y multiactoral.

1) *Creación, competencias y naturaleza jurídica*

d) *Potestad asociativa*

En El Salvador, por imperio del art. 203 de la Constitución, todos los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo y, por imperio del art. 207, se hace manifiesta su capacidad asociativa. Por su parte, el Código Municipal expresa en su art. 11 que: “Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios”.

e) *Naturaleza y personalidad jurídica*

Los Municipios de El Salvador, por las potestades conferidas en el Código Municipal, cuentan con la posibilidad de asociarse para crear Asociaciones de Municipios o Mancomunidades; las mismas son consideradas entes de derecho público.

f) *Requisitos y procedimiento de creación*

“Art. 13.- Las asociaciones o entidades creadas de conformidad a este Código, gozarán de personalidad jurídica otorgada por el o los municipios, en la respectiva acta de constitución. En dicha acta se incluirán sus estatutos, los cuales se inscribirán en un registro público especial que llevará la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, y deberá publicarse en el Diario Oficial, a costa de las asociaciones o entidades creadas. La participación en este tipo de entidades obligará y comprometerá patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos”.

La investigadora Magally Hernández Rodríguez (2009) sintetiza los requisitos de la siguiente forma: Acuerdo del Concejo Municipal, Acta Constitutiva donde se incluyan los estatutos, inscripción de los estatutos en el registro público a los efectos que lleva COMURES y la publicación en el Diario Oficial. Además, son requeridas las credenciales que otorga el Tribunal Supremo Electoral para acreditar el compromiso y la capacidad jurídica para obligarse.

g) *Finalidades*

La investigadora anteriormente mencionada sostiene que hay que hacer una lectura global de los arts. 70 (unificación y cobro de las tarifas de determinadas tasas y contribuciones),

89 (contratar o convenir la recaudación de sus ingresos con otros municipios, con el Órgano Ejecutivo del Estado, instituciones autónomas, bancos y empresas nacionales, mixtas y privadas) y 110 (carrera administrativa) del Código Municipal para interpretar las finalidades de las mancomunidades.

h) Alcances y Limitaciones competencias

Las competencias de las asociaciones de municipios pueden ser las mismas que las de los municipios, siempre que medie al acto de delegación correspondiente y no se trate de la atribución de potestades de imperio (potestad tributaria, de creación de empresas públicas, etc.). De todas las competencias municipales, las que se pueden delegar son aquellas relacionadas con la prestación de servicios públicos municipales y deben estar fijadas en los estatutos de la asociación.

2) Organización interna de la Asociación

a) Asociaciones Municipales tipificadas

Según los especialistas salvadoreños, es posible distinguir dos tipos: las asociaciones municipales de tipo gremial como la propia COMURES y los Consejos Departamentales de Alcaldes y las asociaciones de desarrollo o territoriales.

b) Estructura interna y modo de funcionamiento

No existe una norma específica que indique cuáles deben ser las estructuras, por ello hay que recurrir al estudio de cada estatuto.

c) Alcances estatutarios

Se encuentran mencionados en el Art. 14 del Código Municipal: “Los Estatutos de las asociaciones o entidades municipales deberán contener como mínimo: a) El nombre, objeto y domicilio de la entidad que se constituye; b) Los fines para los cuales se crea; c) El tiempo de su vigencia; d) Los aportes a que se obligan los municipios que la constituyan; e) La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades; f) El procedimiento para reformar o disolver la entidad y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir, en relación a su gestión y a sus bienes; g) La determinación del control fiscal de la entidad por parte de los municipios creadores y de la Corte de Cuentas de la República”.

3) *Funcionamiento de la Asociación*

a) *Régimen Jurídico general*

El Código Municipal no especifica cual es el régimen jurídico general de las asociaciones municipales. No obstante, el mismo puede inferirse a partir del art. 13: “Las asociaciones o entidades creadas de conformidad a este Código”.

b) *Régimen Jurídico particular*

El Salvador, como Panamá, reconoce en su ordenamiento jurídico la posibilidad de que las asociaciones de municipios puedan crear por sí mismas otro tipo de personas jurídicas, como por ejemplo las empresas públicas. El Código Municipal en su art. 12 reconoce que: “Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales”.

4) *Financiamiento*

a) *Cuota de los Municipios asociados*

Nuevamente es el art. 13 del Código Municipal al que debemos referirnos al indicar que: “La participación en este tipo de entidades obligará y comprometerá patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos”. Por su parte, el art. 14 inc. d) menciona que: “Los Estatutos de las asociaciones o entidades municipales deberán contener como mínimo: d) Los aportes a que se obligan los municipios que la constituyan”.

b) *Posibilidades de financiamiento público o privado*

Uno de los problemas ligado al desarrollo y fortalecimiento institucional de las Asociaciones de Municipios es la cuestión económica, ya que los municipios que las constituyen generalmente aportan muy poco para el funcionamiento y para la puesta en marcha de proyectos que permitan elevar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades. Cabe

destacar que del Presupuesto General de la Nación, sólo un 7% es destinado al apoyo de los municipios, de acuerdo con el art. 1 de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES).

La Ley del FODES destaca en sus primeros artículos: Art. 1.- “Créase el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador, que podrá denominarse FODES, el cual estará constituido por: Un aporte anual del Estado igual a siete por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, a partir del ejercicio fiscal del 2005, que deberá consignarse en el mismo en cada ejercicio fiscal, y entregado en forma mensual (...). El cual podrá financiarse con: a) Los subsidios y aportes que le otorgue el Estado; b) Aportes y donaciones; c) Préstamos externos e internos y d) Bonos u otros ingresos que por cualquier concepto reciba” y Art. 2.-“El manejo del fondo Municipal a que se refiere el artículo anterior, estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)...”

El acceso al financiamiento por parte de las Municipalidades está sujeto a una Ley que regula el endeudamiento público municipal, y tiene por objeto establecer los requisitos que deben satisfacerse para la contratación, registro y control de las obligaciones financieras que constituyen la deuda pública municipal¹⁸.

Por otro lado, también resulta de interés considerar las oportunidades ofrecidas por el denominado Fondo de Inversión Social (FIS). La propia Ley de Creación del FIS sostiene en su art. 3 que: “El objetivo fundamental del FIS es promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los Gobiernos Municipales, las Comunidades, la Empresa Privada y las Instituciones de Gobierno Central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica. Los proyectos y programas deben formar parte de las prioridades de las comunidades y los gobiernos locales”.

Las Municipalidades tienen la potestad legal de gestionar empréstitos, ya sea con instituciones públicas como privadas; potestad que han ido adquiriendo de forma sistemática. Si los municipios que son fuente de creación de las Asociaciones de Municipios cuentan con las facultades anteriormente señaladas en las leyes citadas, las Asociaciones como tales también

¹⁸ Por deuda pública municipal se entienden todos aquellos créditos cuyos vencimientos sean mayores de un año y como deuda de corto plazo, aquellas cuyo vencimiento sea menor o igual a un año.

son sujetos de crédito, pudiendo acceder a préstamos en las condiciones generalmente exigidas.

c) Grado de Autonomía de la Asociación

La autonomía presupuestaria se encuentra garantizada para las asociaciones, aunque cada presupuesto debe ser aprobado por los Concejos Municipales de cada uno de los municipios consorciados. Hernández Rodríguez (2009) hace notar que en El Salvador no está contemplada expresamente la posibilidad de que las asociaciones puedan crear impuestos, generar sus propios recursos o estar sujetas a crédito.

5) Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual

Aún cuando la legislación municipal regula la facultad que tienen los Municipios para asociarse con otros municipios, existen limitantes. El asociacionismo que se señala el art. 11 del Código Municipal, en sentido estricto, no contempla la figura de la Mancomunidad pues no aparece mencionada. La legislación municipal salvadoreña adolece del andamiaje jurídico necesario para fomentar la integración centroamericana desde abajo, a pesar de que en la práctica se dan experiencias que podrían ser consideradas las puntas de iceberg de procesos de integración en sentido *bottom up*. La modificación de los marcos normativos es fundamental para que el enfoque legal contemple el enfoque funcional en curso.

6) Propuestas de Reformas Legislativas para la adaptación del marco jurídico

El Código Municipal en lo que concierne al asociacionismo según los art. 11, 12, 13, 14 presenta en su redacción, según un grupo de juristas, una “concepción centralista” que limita que los municipios puedan asociarse con otros municipios que no sean del mismo territorio nacional; imposibilitando, de esta manera, cualquier proceso de integración que vaya más allá de las fronteras.

Desde la realidad encontrada en la legislación salvadoreña, se propone impulsar iniciativas de reforma al Código Municipal, en su art. 12, en el sentido de facilitar el asociacionismo de los municipios salvadoreños con municipios de otros países limítrofes.

Las modificaciones que consideramos pertinentes realizar dentro del Código Municipal Salvadoreño atañen al Capítulo II titulado “De la asociatividad de los Municipios”:

Art. 11.- Los Municipios podrán asociarse entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más Municipios.

Art. 12.- Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales.

Art. 12 bis: Con el fin de estimular la integración centroamericana, los Municipios y las Asociaciones Municipales y/o Mancomunidades, impulsarán procesos locales y regionales de integración económica territorial y de desarrollo fronterizo.

2.3 Marco Jurídico de las Asociaciones Municipales y de las Mancomunidades en Guatemala

En Guatemala, desde la entrada en vigencia el nuevo Código Municipal en el año 2002 (Decreto 12-2002)¹⁹, existen dos modalidades de asociacionismo municipal bien diferenciadas: las asociaciones de municipalidades, que en realidad son asociaciones de Alcaldes, y las Mancomunidades de Municipios, que son asociaciones de municipios, integradas por las corporaciones municipales, las cuales tienen un concepto más amplio y orientado hacia el desarrollo local, territorial.

¹⁹ El Código Municipal vigente, Decreto 12-2002 (reformado por el Decreto 22-2010) fue promulgado por el Congreso de la República el dos de abril del año dos mil dos. Sancionado por el Organismo Ejecutivo el nueve de mayo del año dos mil dos. Con vigencia a partir del 18 de mayo de 2002.

El Código Municipal que estuvo vigente hasta el año 2002 hacía mención únicamente a la Asociación de Municipalidades de forma escueta²⁰ y no incluía la figura de las mancomunidades. El nuevo Código Municipal amplía el concepto sobre la asociación de municipalidades e incluye un capítulo especial sobre las mancomunidades de municipios.

En su artículo 10 establece que “las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades (...) se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales. Las Asociaciones de Municipalidades a nivel departamental, regional o nacional se regirán por las disposiciones del presente Código y los estatutos que se les aprueben, pero en todo caso, las municipalidades que las integran estarán representadas por el alcalde o por quien haga sus veces”

1) Creación, competencias y naturaleza jurídica

La mancomunidad de municipios es una nueva figura creada en el código municipal vigente desde el año 2002 y responde en parte a una necesidad sentida por los actores del municipio, entre ellos los gobiernos locales.

a) Potestad asociativa

La potestad asociativa de las municipalidades tiene su fundamento en el artículo 30 de la Constitución Política de la República, que reconoce el derecho de libre asociación y el artículo 10 del Código Municipal ya analizado. Por su parte, los artículos 49, 50, 51, 68 y 73 del Código Municipal se refieren a la asociación de los municipios en mancomunidades. El Código Municipal cuenta con el capítulo II dedicado específicamente a la asociación de municipios en mancomunidades, compuesto por los arts. 49, 50 y 51; así como también los arts. 68 sobre las

²⁰ Art. 9. “Asociación de municipalidades. Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de los distintos fines que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común” (Código Municipal, Decreto 58-88. Estuvo vigente por 14 años, del 20 de octubre de 1988 al 1 de julio 2002).

competencias del municipio y 73 sobre la forma de prestación de los servicios públicos municipales.

b) Naturaleza y personalidad jurídica

Según el artículo 10 del Código Municipal, “Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante”. Pero el art. 49 del Código Municipal define específicamente las mancomunidades. “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios que **se instituyen como entidades de derecho público** con personalidad jurídica propia, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, **de conformidad con este Código**, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales. Además podrán cumplir aquellas competencias que le sean descentralizadas a los municipios, siempre que así lo establezcan los estatutos y los Concejos Municipales lo hayan aprobado”.

Como se observa, las mancomunidades están dedicadas más al desarrollo local, constituyen entidades territoriales autónomas y un espacio intermedio entre el Estado y el municipio para la descentralización de competencias de la administración pública.

Las mancomunidades tienen personería jurídica propia, diferente de la de las municipalidades y de las asociaciones de municipalidades. La obtención de la personería jurídica de las mancomunidades está descentralizada, pues se obtiene en la municipalidad donde fue constituida. Así lo establece el art. 51 del Código Municipal, inciso e): “Las mancomunidades y sus respectivos representantes legales se registrarán en la Municipalidad en donde fueron constituidas”.

c) Requisitos y procedimiento de creación

Los requisitos y el procedimiento de creación de la mancomunidad de municipios son los siguientes, según el art. 51 del Código Municipal (Decreto 12-2002)²¹:

“a) Hacer constar la voluntad de cada municipio de constituirse en mancomunidad mediante Certificación del punto de Acta de la Sesión celebrada por cada Concejo Municipal que así lo acredite;

²¹ Reformado por el Decreto 22-2010 del Congreso de la Republica.

b) Los estatutos de las mancomunidades deberán ser elaborados por los alcaldes, concejales y síndicos designados, de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea de municipios por mancomunarse;

c) Cada Concejo Municipal de los municipios mancomunados aprobará la constitución de la mancomunidad y sus respectivos estatutos mediante acuerdo tomado por lo menos con las dos terceras partes del total de sus integrantes. Del referido Acuerdo Municipal se extenderá certificación del Punto de Acta de la Sesión celebrada por cada Concejo Municipal.

d) Los estatutos de mancomunidad deberán contener al menos los siguientes aspectos:

- 1) El nombre, objeto, domicilio de la mancomunidad;
- 2) Municipios que constituyen la mancomunidad;
- 3) Los fines para los cuales se crea;
- 4) El tiempo de su vigencia;
- 5) El aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean y la cuota ordinaria inicial;
- 6) La facultad de la asamblea general de aumentar las cuotas ordinarias y de establecer cuotas extraordinarias;
- 7) La composición de los Órganos Directivos de la Mancomunidad, la forma de designarlos, sus atribuciones, responsabilidades y tiempo que durarán en sus cargos, los cuales serán en función del cargo que desempeñen;
- 8) La forma de designar el Gerente de la Mancomunidad y sus funciones y atribuciones;
- 9) El procedimiento para reformarla o disolverla, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir con relación a su gestión y a sus bienes;
- 10) Los mecanismos de control de la mancomunidad.

d) Finalidades

Las municipalidades se asocian para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Se constituyen para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales. Las finalidades específicas de las mancomunidades son: por un lado, la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales y, por el otro, el cumplimiento de aquellas competencias que le sean descentralizadas a los municipios.

e) Alcances y Limitaciones competenciales

En las materias que son de su competencia, las mancomunidades tienen amplios alcances y las reformas contenidas en el Decreto 22-2010 ampliaron sus competencias y fortalecieron su autonomía, instituyéndolas como entidades de derecho público.

2) Organización interna de la Asociación

a) Asociaciones Municipales tipificadas

Después de ocho años de experiencia, las mancomunidades de municipios tienen un régimen jurídico mejor definido.

b) Estructura interna y modo de funcionamiento

Las mancomunidades tienen una estructura interna bien definida, la cual está regulada en términos generales en los arts. 49 y 51 del Código Municipal: Los órganos de gobierno de las mancomunidades son: a) la Asamblea General, integrada por alcaldes, los concejales y/o síndicos que determine cada Concejo Municipal de los municipios que forman la mancomunidad; b) la Junta Directiva electa por la Asamblea General y que actuará conforme a las disposiciones de esta última; c) La Gerencia, como órgano técnico de la mancomunidad.

c) Alcances estatutarios

El Código Municipal, con las reformas del Decreto 22-2010, fortalece la autonomía de las mancomunidades, dándoles amplitud en cuanto a sus fines y competencias y la facultad de regularse por sus estatutos y el propio Código Municipal: “Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros, en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades se regirán según lo establecido en este Código y sus estatutos” (Artículo 50). Si bien agrega que “No podrán comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en sus estatutos”, no limita el alcance mismo de los estatutos. De esa cuenta durante este año (2012) hay seis mancomunidades que manejan un presupuesto para agua y saneamiento de 60 millones de dólares, siendo el 20% aporte de las propias mancomunidades²² y el 80% recursos de donación de la Cooperación Española.

²² Este aporte de las mancomunidades lo obtienen a partir de las transferencias de rango constitucional y legal que reciben mensualmente del Ministerio de Finanzas Públicas, las cuales están reguladas en los arts. 118 al 124 del Código Municipal.

3) *Funcionamiento de la Asociación*

a) Régimen Jurídico general

El régimen jurídico general de las mancomunidades está contenido en el capítulo II del Código Municipal, arts. 49, 50 y 51 del Código Municipal, y en los arts. 68 y 73 del mismo Código.

b) Régimen Jurídico particular

El régimen jurídico particular de las mancomunidades corresponde a la naturaleza específica de cada mancomunidad, regulada en sus respectivos estatutos.

4) *Financiamiento*

a) Cuota de los Municipios asociados

Los municipios asociados se comprometen a aportar una cuota para el funcionamiento de la mancomunidad, tal como se fija en los estatutos. Para proyectos de inversión, las mancomunidades pueden aportar recursos de las transferencias que por constitución y por ley les corresponden a los municipios, siendo estas: el 10% constitucional regulado en el artículo 257 de la Constitución, el 1.5% del Impuesto al Valor agregado para la Paz (IVA PAZ), el impuesto de petróleo y el impuesto de circulación de vehículos. Además pueden hacer aportes de los fondos recaudados del Impuesto Único sobre Inmuebles (impuesto territorial) cuando las municipalidades lo recaudan. Hay varias experiencias sobre la gestión de inversión de las mancomunidades.

b) Posibilidades de financiamiento público o privado

Las posibilidades de financiamiento del sector público son amplias, no hay restricciones expresas. Tampoco las hay en cuanto a las posibilidades de financiamiento privado, pues las mancomunidades pueden organizar empresas mixtas (público-privadas) o establecer empresas privadas de gestión pública²³.

c) Grado de Autonomía de la Asociación

²³ Es el caso de la empresa Corredor Tecnológico de Guatemala S.A., en la cual 9 mancomunidades son accionistas del 100% del capital de esta empresa.

Las mancomunidades ya gozaban de alto grado de autonomía desde su creación en 2002. Con las reformas de 2010, mediante el Decreto 22-2010, se fortalece ampliamente la autonomía de las mancomunidades.

5) Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual

No se hace referencia expresa a las formas de financiamiento de la inversión pública, que de hecho han realizado las mancomunidades; no hay mandatos sobre la participación de las mancomunidades en asociaciones que fortalezcan la integración centroamericana desde los territorios, incluyendo la integración transfronteriza.

6) Propuestas de Reformas Legislativas para la adaptación del marco jurídico

Agregar un artículo en el capítulo II del Código Municipal referente a las formas de financiamiento de la inversión pública y el financiamiento de la transferencia de competencias a la mancomunidad.

Incluir otro artículo con mandato a las mancomunidades para establecer relaciones de cooperación bilateral y multilateral con mancomunidades u otras formas de asociación similares que fortalezcan la integración centroamericana desde los territorios, y el desarrollo transfronterizo con los estados mexicanos fronterizos con Guatemala.

2.4 Marco Jurídico de las Asociaciones Municipales en Honduras

El marco jurídico en cual se enmarcan las mancomunidades o asociaciones municipales es la Ley de Municipalidades, específicamente el decreto No 143-2009 que contiene las últimas reformas que se le hicieron a la ley de 1993. Dicho marco se encuentra detallado en el Capítulo II “De Las Mancomunidades o Asociaciones voluntarias de Municipios”.

1) Creación, competencias y naturaleza jurídica

a) Potestad asociativa

Es exclusiva de las corporaciones municipales como órgano de gobierno del municipio. Art. 20-B. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “Las Municipalidades podrán pertenecer a más de una mancomunidad o asociación, siempre y cuando prevalezcan objetivos, intereses y beneficios comunes para las poblaciones que representan y, que tengan capacidad para cumplir con las obligaciones financieras de los aportes para su organización y funcionamiento, y de cualquier otra relacionada con la gestión de la mancomunidad o asociación”.

b) Naturaleza y personalidad jurídica

Art. 20-A. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “Como modalidades asociativas, la mancomunidad o asociación de municipios se define como una entidad territorial local, auxiliar y subordinada a los municipios miembros, sujeta al derecho público y exclusivamente gestora y ejecutora por delegación, de programas, proyectos y servicios de interés prioritario, que permiten a sus miembros abordar de manera conjunta problemas que no pueden afrontarse individualmente”.

c) Requisitos y procedimiento de creación

Para la creación es necesario el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal y proceder en conjunto a la elaboración de los estatutos que plasmen objetivos y atribuciones.

Art. 20. (Según reforma por Decreto No. 143-2009) “Las municipalidades, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal, podrán mancomunarse o asociarse voluntariamente bajo cualquier forma entre sí para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones”.

d) Finalidades

Son aquellas que se encuentran definidas en los Estatutos.

e) Alcances y Limitaciones competenciales

Art. 20-C. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “Los Acuerdos Municipales que aprueban la creación de una mancomunidad o asociación son normas con fuerza de ley en el territorio correspondiente por lo que ostentan la naturaleza de instrumentos jurídicos municipales”.

Los alcances competenciales se derivan de los Estatutos de cada Mancomunidad.

2) Organización Interna de la Asociación

a) Asociaciones Municipales tipificadas

En el ordenamiento jurídico hondureño no se encuentra referencia alguna o distinción particular con la que pueda inferirse una tipología respecto a las asociaciones o mancomunidades. Por ello, se encuentran -en general- permitidas las asociaciones nacionales y territoriales (subnacionales).

Si bien no se trata de una tipología, se hace expresa mención a la particularidad de las mancomunidades fronterizas cuando se menciona en el Art. 20-G. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “Los casos de municipios fronterizos que pretendan asociarse con municipios de otros países requerirán la consulta previa al Poder Ejecutivo por medio de las Secretarías de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia y Relaciones Exteriores, canalizada a través de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)”. Así, se genera un mecanismo específico de diálogo, consulta y conformación para las mancomunidades fronterizas pero reconociendo la base para un proceso de integración regional desde abajo a partir de la conformación de lo que podría constituirse en una suerte de “microrregiones de integración”²⁴.

b) Estructura interna y modo de funcionamiento

La estructura interna es definida por la Junta Directiva de la Mancomunidad que está formada por miembros de las corporaciones municipales al igual que el modo específico de funcionamiento.

²⁴ En el Documento CeSPI “Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana” (2011) se ha realizado el esfuerzo metodológico para la construcción del concepto de microrregiones de integración fronteriza. La misma se entiende como “una microrregión de integración - entendida como un área que incluye territorios fronterizos de dos o más países miembros del SICA - implica una gobernanza que involucre los varios niveles institucionales: los gobiernos nacionales de los Estados colindantes cuyas políticas determinan el grado de apertura e interacción de los límites fronterizos; los gobiernos locales que administran las áreas fronterizas dentro de los límites nacionales; y el organismo de la integración regional, el SICA, que juega un papel clave en los procesos y proyectos para la integración centroamericana. Esta arquitectura institucional multinivel, a su vez, está acompañada por los actores locales (económicos y sociales) que interactúan en la frontera. En términos conceptuales se trata de una *multi-level governance*, tanto a nivel *vertical* puesto que existe una división de funciones y una interacción entre los diferentes niveles institucionales, como a nivel *horizontal* debido a la participación de los distintos actores de los territorios”. (CeSPI, 2011:10-11).

Art. 20-D. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “Cada asociación o mancomunidad emitirá su Estatuto General de Organización, Funcionamiento y Atribuciones como instrumento normativo principal y podrá, además, formular normas complementarias para regular su actividad formal y material con igual obligatoriedad para su cumplimiento.

El Acuerdo de la Corporación Municipal que dispone y aprueba la creación de la asociación o mancomunidad y su integración como municipalidad miembro, así como el Acta Constitutiva firmada por los Alcaldes miembros y el Estatuto General de Organización, Funcionamiento y Atribuciones, deberán ser inscritos en un registro especial que creará al efecto la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.

Art. 20-E. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “Toda mancomunidad o asociación contará con una Junta Directiva como órgano de dirección superior, integrada por los Alcaldes miembros y presidida por el Alcalde que designen estos por mayoría simple, todos con derecho a voz y voto. Asimismo, dispondrá de una Unidad Técnica Intermunicipal, responsable de atender las tareas de planificación, coordinación, control y evaluación de actividades, programas y proyectos y estará conformada por un grupo de trabajo específico, y dirigida por una coordinación general”.

c) Alcances estatutarios

Art. 20-D. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “El Estatuto General de Organización, Funcionamiento y Atribuciones, deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

- 1) Constitución, denominación y domicilio;
- 2) Objetivos y áreas de acción;
- 3) Deberes y derechos de los miembros;
- 4) Estructura organizativa;
- 5) Régimen económico;
- 6) Régimen disciplinario; y,
- 7) Disolución y liquidación de la mancomunidad o asociación”.

3) Funcionamiento de la Asociación

a) Régimen Jurídico general

Las mancomunidades son de derecho público.

b) Régimen Jurídico particular

No se especifica.

4) Financiamiento

a) Cuota de los Municipios asociados

Art. 20-F. (Adicionado por Decreto No. 143-2009) “Para garantizar la sostenibilidad financiera de las mancomunidades o asociaciones, el porcentaje de aportación de las municipalidades miembros deberá ser definido por la Junta Directiva de la Mancomunidad o Asociación y aprobado por los dos tercios de votos de cada Corporación Municipal miembro, tomando en cuenta la capacidad financiera, deduciéndose directamente del porcentaje que para inversión destina la transferencia que el Gobierno hace a los gobiernos municipales, de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, independientemente de los fondos externos e internos que se negocien y asignen a estos”.

El financiamiento de la mancomunidad o asociaciones proviene del presupuesto de las corporaciones municipales que la forman, la asamblea define el porcentaje y después lo aprueba la corporación municipal.

La mancomunidad o asociaciones puede recibir fondos del gobierno central cuando una o varias corporaciones municipales delegan alguno de sus programas, proyectos y servicios de interés prioritario a la mancomunidad y sobre esa delegación recibe los fondos del gobierno central.

Puede recibir fondos de agencias de cooperación por gestiones de su junta directiva para sus proyectos.

b) Posibilidades de financiamiento público o privado

Se reconocen tres opciones: las Corporaciones municipales, el Gobierno Central y fuentes cooperantes.

c) Grado de Autonomía de la Asociación:

Funcionan bajo su propio estatuto y están sujetas a las corporaciones municipales.

5)Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual

El proceso de reforma del Código Municipal Hondureño durante el 2009 impacto directamente sobre la capacidad asociativa de los municipios fronterizos.

Originariamente, el art. 20 mencionaba que: "Los Municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones (...)" pero con la inclusión del inciso G (Adicionado por el Decreto No. 143-2009) se establece una discriminación específica para los municipios de zonas de frontera al sostener que: "Los casos de municipios fronterizos que pretendan asociarse con municipios de otros países requerirán la consulta previa al Poder Ejecutivo por medio de las Secretarías de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia y Relaciones Exteriores, canalizada a través de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)". Este artículo viola la igualdad jurídica de los municipios con base en el principio de su autonomía.

Dado que el objetivo es favorecer la integración regional desde abajo a través del asociacionismo translocal, se hace necesario flexibilizar los procedimientos y no la creación de nuevos sistemas de consulta con intervención a nuevas agencias estatales. Regresar a una concepción amplia del asociacionismo plasmada en el Código Municipal fortalecerá la capacidad de articulación territorial en mancomunidades a la vez que se potencia el principio de autonomía municipal y se extiende la posibilidad de crear microrregiones de integración. Por tanto, en lo que se refiere a este artículo 20 se considera que volver a un estado ex-ante de la reforma del año 2009 podría resultar beneficioso; baste pensar como ejemplo que el proceso de formación de la MTFRL se dio al amparo de esa concepción original del asociacionismo.

6)Propuestas de Reformas Legislativas para la adaptación del marco jurídico

En pos de estimular la integración centroamericana desde abajo, la modificación que se propone al Código Municipal hondureño busca orientar estrategias de cooperación e integración fronteriza a los efectos de construir un desarrollo local compartido y equitativo para los territorios limítrofes.

Art. 20-G: Los Municipios, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, podrán asociarse o mancomunarse con municipios, instituciones públicas o privadas de otros países, especialmente aquellos municipios fronterizos, con el fin de cumplir con objetivos de interés común. Cuando se cree una Asociación o Mancomunidad, deberá ser notificado a la Secretaría de Relaciones Exteriores. La afiliación de municipios a organizaciones internacionales, o la constitución de entidades multinacionales y la celebración de convenios con municipios extranjeros, de igual forma deberán notificarse del convenio o afiliación a la Secretaría de Relaciones Exteriores. El Estado está en la obligación de fortalecer la asociación de municipios que tengan por objeto el desarrollo local, la protección del ambiente y el comercio transfronterizo.

2.5 Marco Jurídico de las Asociaciones Municipales en Nicaragua

“La imposibilidad para muchos municipios de prestar adecuadamente los servicios propios de su competencia o la necesidad de prestarlos en espacios más extensos que los que proporciona el limitado presupuesto municipal, obliga al municipio a buscar fórmulas de cooperación que permitan superar estas dificultades. En el régimen municipal nicaragüense se expresa que los municipios están legitimados ya sea por sí o asociados para prestar directamente o gestionar la prestación de todos aquellos servicios públicos municipales e incluso supra-municipales que sean de su interés (Art. 177 de la Constitución Nacional y Art. 12 de la Ley de Municipios)” (Ruiz, 2002).

En el derecho nicaragüense, las mancomunidades son personas jurídicas destinadas a la prestación de determinados servicios municipales que el municipio por voluntad propia les ha trasladado. Las mancomunidades, generalmente, cuentan con un órgano llamado comisión gestora o junta de la mancomunidad, que asume las competencias de gestión.

“En Nicaragua, las asociaciones municipales se conglomeran en: nacionales, regionales, departamentales y territoriales. Las regionales y departamentales son las llamadas sub-nacionales cuya finalidad es resolver asuntos propios de las competencias municipales que son comunes a los municipios asociados en ellas” (Ruiz, 2002:38).

1) Creación, competencias y naturaleza jurídica

a) Potestad asociativa

El Art. 12 de la Ley de Municipios sostiene que: “Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses y prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades. Los municipios también, podrán voluntariamente, construir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos”.

b) Naturaleza y personalidad jurídica

Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales.

c) Requisitos y procedimiento de creación

Para su creación se requiere: en una primera instancia, la aprobación de la Resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios a mancomunarse; y, posteriormente, de la aprobación de la Asamblea Nacional. La Resolución creadora de una Mancomunidad deberá contener lo siguiente:

- a. Nombre, objeto y domicilio de la mancomunidad y de las municipalidades que la constituyen.
- b. Fines para los cuales se crea.
- c. Duración.
- d. Aportes a que se obligan, si los hubiese.
- e. Composición de organismos directivos, formas de su elección, nombramientos, facultades y responsabilidades.
- f. Mecanismos de controles financieros.
- g. Procedimiento para reformarlas y para resolver sus divergencias en relación a sugerencia y a sus bienes.

h. Procedimiento para la separación de una de las partes, que incluya el plazo necesario para que surta efecto, así como la forma para la disolución y liquidación de la Mancomunidad.

Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no comprometerán a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el estatuto respectivo.

d) *Finalidades*

Se refiere a la ejecución de obras y servicios determinados por las competencias municipales, sin que pueda asumir la totalidad de las asignadas a dichos municipios ya que esto supondría vaciar la autonomía local por falta de contenido. Los fines de la mancomunidad han de ser concretos, en ningún caso pueden ser fines genéricos y, además, estos fines no pueden agotar la totalidad de los que integran la competencia municipal.

e) *Alcances y Limitaciones competenciales*

2) *Organización interna de la Asociación*

a) *Asociaciones Municipales tipificadas*

Según Ruiz (2002), en Nicaragua, las asociaciones municipales se tipifican en: nacionales, regionales y departamentales. Las mancomunidades nacionales, como AMUNIC, son de carácter gremial y su finalidad, entre otras, es elaborar anteproyectos de Leyes en materia municipal que tiendan a fortalecer el principio de la autonomía. Las mancomunidades regionales deben contemplar los intereses comunes de todos los municipios que pertenecen a las dos regiones existentes en el país: Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). En el nivel departamental, se presenta un nuevo tipo de asociación que también puede considerarse gremial, pues es constituida por todos los municipios de un departamento. En la mayoría de los casos, se parecen más a un fenómeno de tipo *top down* de articulación que a un proceso de asociación surgido desde una perspectiva *bottom up*.

En cuanto a asociaciones binacionales o transfronterizas, en Nicaragua no existen en el sentido estrictamente legal; lo que existe son convenios de colaboración entre asociaciones fronterizas que dentro del convenio eligen una junta directiva binacional y para todo los efectos funcionan como una asociación municipal inter-fronteriza (Alvarado, 2001:32). En línea con los

nuevos estudios de las relaciones internacionales paradiplomáticas se puede sostener que en el caso nicaragüense prima un “enfoque funcional” que sustituye a la orientación legalista²⁵.

Mención interesante debe hacerse sobre una suerte de “sistema de apadrinamiento” entre mancomunidades fronterizas, papel que está jugando actualmente la MTFRL sobre el área trinacional del Golfo de Fonseca²⁶.

b) Estructura interna y modo de funcionamiento

Si bien el ordenamiento jurídico nicaragüense puede ser considerado en sentido amplio, deberían establecerse las bases jurídicas de la organización y funcionamiento de las asociaciones municipales, en general, y de las mancomunidades, en particular. Depende de cada una de las Mancomunidades, pero las generalidades, se encuentran mencionadas en el Art. 12 del Código Municipal, particularmente en los inc. e) Composición de organismo directivos, formas de su elección, nombramientos, facultades y responsabilidades y f) Mecanismos de controles financieros.

c) Alcances estatutarios

Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no comprometer a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el estatuto respectivo. Se encuentran explicitados en cada resolución que da origen a una Mancomunidad. Según el Código Municipal de Nicaragua, la resolución creadora debe contar con la siguiente información:

- a) Nombre, objeto y domicilio de la mancomunidad y de las municipalidades que la constituyen.
- b) Fines para los cuales se crea.
- c) Duración.

²⁵ Como fuera anteriormente mencionado, las propiedades hoy en día consideradas para que un Municipio sea considerado actor internacional tienen mayor relación con aspectos políticos que jurídico-formales; básicamente los atributos consisten en: a) grado de autonomía, b) capacidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos y c) continuidad e importancia en el desarrollo de la función; todos ellos creadores de una legitimidad funcional necesaria para el accionar internacional de las unidades subnacionales tanto de manera individual como conglomeradas en red.

²⁶ Los municipios del Golfo han emprendido formas de coordinación interinstitucional constituyendo *asociaciones de municipios o mancomunidades*, reconocidas por el código de cada país. Cabe señalar que hay diferencias entre los tres países por lo que se refiere a la posibilidad que las asociaciones de municipios establezcan relaciones con homólogos de otros países: la ley salvadoreña no menciona esta posibilidad, la nicaragüense únicamente permite hermanamientos, Honduras permite explícitamente la creación de asociaciones transnacionales.

- d) Aportes a que se obligan, si los hubiese.
- e) Composición de organismo directivos, formas de su elección, nombramientos, facultades y responsabilidades.
- f) Mecanismos de controles financieros.
- g) Procedimiento para reformarlas y para resolver sus divergencias en relación a su gestión y a sus bienes.
- h) Procedimiento para la separación de una de las partes, que incluya el plazo necesario para que surta efecto, así como la forma para la disolución y liquidación de la Mancomunidad.

Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no comprometerán a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el estatuto respectivo.

3) *Funcionamiento de la Asociación*

b) *Régimen Jurídico general*

Las mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales. Según el Art. 12 del Código Municipal: "Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales. Para su creación se requiere, además de la aprobación de la Resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios a mancomunarse, de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional".

c) *Régimen Jurídico particular*

Corresponde a la naturaleza específica de cada Mancomunidad que se encuentra regulada en sus estatutos constitutivos.

4) *Financiamiento*

Los ingresos de las mancomunidades nicaragüenses son producto de las rentas de los bienes propios, los donativos, las subvenciones, los recursos del estado, los arbitrios especiales y las aportaciones de las municipalidades.

Los ingresos están compuestos por los siguientes recursos:

- Los procedentes de su patrimonio y demás derecho privado.

- Las subvenciones.
- La tasa por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia.
- Las contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de servicios.
- El producto de operaciones de crédito.
- Las aportaciones propias de los municipios que las conforman.

a) Cuota de los Municipios asociados

La misma se encuentra fijada en los Estatutos.

b) Posibilidades de financiamiento público o privado

Ambos están permitidos.

c) Grado de Autonomía de la Asociación

Funcionan bajo su propio estatuto y están sujetas a los Concejos Municipales que las crean.

5) Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual

En cuanto al proceso de garantía y fortalecimiento de las asociaciones municipales de Nicaragua, un documento de AMUNIC hace mención a la necesidad de dar “continuidad al esfuerzo de legalización e institucionalización de las asociaciones”. En materia legal, pese a la amplitud del art. 12 de la Ley de Municipios, “el espíritu de la ley está más inclinado a la creación de las mancomunidades nacionales” (Ruiz, 2005), dejando de lado otras posibilidades funcionales de articulación. La investigadora antes mencionada propone, en efecto, realizar una modificación específica a la Ley de Municipios o bien sancionar una Ley de Cooperación Intermunicipal cuyo asidero jurídico y normatividad fortalecerían la institucionalidad en general de los denominados ‘entes complejos municipales’.

6) Propuestas de Reformas Legislativas para la adaptación del marco jurídico

En un estudio realizado por encargo de la AMUNIC de identificación, recopilación y sistematización de los planes estratégicos de las diez principales asociaciones municipales del

país, se presenta como tema central de preocupación y trabajo de las asociaciones y mancomunidades cómo efectivizar la incidencia política en la Asamblea Nacional y sobre otros poderes del Estado a nivel central para la ejecución de leyes y reformas y la concertación sobre temas de mutuo interés en materia de descentralización y políticas públicas.

2.6 Marco Jurídico de las Asociaciones Municipales en Panamá

La Constitución Política de Panamá, promulgada en 1972, fue reformada en 1978, en 1983 y en 2004. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos²⁷ en Corregimientos²⁸. La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público. Las Provincias tendrán el número de Distritos que la Ley disponga²⁹.

El nivel municipal de gobierno local posee un grado relativo de autonomía, poder impositivo y competencias definidas. El Concejo Municipal es una corporación deliberativa de elección popular, formada por al menos cinco miembros, los cuales pueden ser Representantes de Corregimiento o Concejales, en caso de que los Representantes no lleguen a completar el mínimo de cinco miembros (Constitución Política con reformas de 2004, art. 234).

Por iniciativa popular y mediante el voto de los Concejos, dos o más Municipios pueden solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento correspondiente. Con iguales requisitos, los Municipios de una Provincia pueden

²⁷ En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años.

²⁸ El Corregimiento es la base política administrada por la Junta Comunal, integrada por un Representante de Corregimiento de elección popular directa, quien preside acompañado del Corregidor y cinco vecinos escogidos y nombrados por el Representante, con funciones de promoción del desarrollo comunal. La Junta Comunal organiza a las Juntas Locales integradas por miembros escogidos por sus comunidades o barrios, que promueve comisiones para resolver problemas sociales y económicos comunales, pero que no tienen ninguna ascendencia sobre la organización o funcionamiento de la Junta Comunal.

²⁹ La división política de la República de Panamá comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas y 620 corregimientos.

unificar su régimen estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes. En este caso podrá crearse un Concejo intermunicipal cuya composición determinará la Ley.

En Panamá, las asociaciones intermunicipales son definidas como entes públicos si fueron creados al amparo de la Ley sobre régimen municipal pero como la misma prevé que la iniciativa sea popular, muchas asociaciones han sido creadas bajo el paraguas del Código Civil como cualquier otra asociación.

1) Creación, competencias y naturaleza jurídica

a) Potestad asociativa

La potestad asociativa de los municipios tiene su fundamento en el art.238 de la Constitución Política de la Republica de Panamá el cual reza que: “por iniciativa popular y mediante el voto de los Consejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento correspondiente. Con iguales requisitos pueden los Municipios de una Provincia unificar su régimen estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes. En este caso podrá crearse un Consejo Intermunicipal cuya composición determinará la Ley”; asimismo, el art. 140 de la Ley sobre el régimen municipal sostiene que: “Dos o más Municipios, o todos los Municipios de una Provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes”.

b) Naturaleza y personalidad jurídica

Si las asociaciones fueron creadas al amparo del régimen municipal son consideradas entes de derecho público y encuentran su basamento legal en el art. 10 del Código Municipal: “las asociaciones formadas por municipalidades **tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante**”. Si las mismas fueron creadas bajo el Código Civil, serán consideradas entes de derecho privado.

c) Requisitos y procedimiento de creación

Se encuentran establecidos en el art. 238 de la Constitución Política: “por iniciativa popular y mediante el voto de los Consejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en

uno o asociarse para fines de beneficio común”. No obstante, se debe mencionar que según el estudio de Hernández Rodríguez: “la mayoría de las asociaciones municipales en Panamá, que igualmente son pocas, no han seguido el procedimiento de creación de la Ley sobre régimen municipal por lo complicado que es, sino que se han constituido bajo los parámetros del Código Civil” (Hernández, 2009:5).

d) Finalidades

Las municipalidades se asocian para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Se constituyen para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales.

Lo anteriormente dicho es indicativo de que no existe una enumeración taxativa, pero los investigadores han nucleado las finalidades en tres grandes grupos: a) Fines de beneficio común (art. 235 de la Constitución Política); b) Unificación de régimen estableciendo un tesoro y una administración fiscal común (art. 235 de la Constitución Política y art. 140 de la Ley sobre el régimen municipal); y, c) Establecimiento de servicios públicos comunes y explotación de bienes (art. 142 la Ley sobre el régimen municipal).

e) Alcances y Limitaciones competenciales

No hay expresa mención en el ordenamiento jurídico panameño. En sentido amplio -y vía interpretación- se podrían considerar que las asociaciones de municipios podrían contar con las mismas competencias con las que cuentan los municipios. En términos reales, las competencias y alcance serán aquellos que fijen los estatutos, a sabiendas que las potestades de imperio que ejercen las municipalidades no pueden ser transferidas.

2) Organización interna de la Asociación

a) Asociaciones Municipales tipificadas

En Panamá no se hace distinción alguna entre las asociaciones municipales de tipo nacional o territorial, existiendo actualmente de ambos tipos. La Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) es la asociación gremial constituida como “entidad civil, representativa de carácter nacional, con fines no lucrativos y no partidista, según Resuelto Nº. 445 del 27 de octubre de 1995”³⁰.

b) Estructura interna y modo de funcionamiento

De acuerdo a la Ley sobre régimen municipal, específicamente su art. 144, las asociaciones intermunicipales deben tener un Consejo Intermunicipal como cuerpo deliberante que regirá la asociación y será conformado por un representante por cada municipio asociado.

El Art. 144 de la Ley sobre régimen municipal sostiene que: “La Asociación Intermunicipal será regida por un cuerpo deliberante que se llamará Consejo Intermunicipal. Cada municipio asociado designará un Concejal como su representante ante este Organismo, elegido por mayoría absoluta de los miembros que integran el Concejo respectivo. Cuando en este Organismo surja algún conflicto que requiera un dirigente, actuará como tal el Ministerio de Gobierno y Justicia”.

c) Alcances estatutarios

Los estatutos de la AMUPA son de alcance nacional, no tienen limitaciones expresas en sus fines, objetivos, estructuras y funciones, como tampoco limitaciones en sus posibilidades de establecer relaciones con otras asociaciones nacionales similares para fortalecer la integración centroamericana. En cuanto a las restantes asociaciones intermunicipales, las territoriales, cada asociación cuenta con la suficiente discreción para los alcances estatutarios visto que no existe norma que indique claridad o uniformidad al respecto.

3) Funcionamiento de la Asociación

a) Régimen Jurídico general

La propia Ley sobre Régimen Municipal estipula el marco general en sus arts. 141 y 147.

³⁰ Los Estatutos de la AMUPA han sido reformados en tres ocasiones: en 1997, en 2003 y en 2006.

Art. 141: “Para que tenga lugar la asociación (...),se necesita: 1º Que proceda de la iniciativa popular constituida por la solicitud escrita que formule ante el Consejo Municipal un número no menor del cinco (5%) por ciento de la población electoral del Municipio comprendiendo dentro de esta cifra un mínimo de diez (10) electores por cada Corregimiento; 2º Que así lo dispongan los Concejos de los Municipios respectivos mediante acuerdos; y 3º Que las bases señaladas para la asociación sean aceptadas por todos los municipios que la forman. Se le reconoce vigencia legal a las asociaciones intermunicipales existentes a la fecha de esta Ley las que deberán registrarse por medio de las disposiciones contempladas en la misma”.

Art. 147: “El régimen formado por una Asociación Intermunicipal estará regido por las mismas disposiciones de esta Ley”.

b) Régimen Jurídico particular

En cuanto a los actos administrativos, la cuestión que se plantea es si las asociaciones municipales pueden emitirlos. Según Hernández Rodríguez-en una entrevista a la especialista Vergara-, “las asociaciones municipales -aunque entes públicos- no se les considera parte de la Administración Pública, por eso resulta dudoso si pueden emitir también actos administrativos obligatorios para los ciudadanos” (Hernández, 2009:13). Asimismo, puede también cuestionarse si las asociaciones de municipios gozan de potestad reglamentaria, es decir, que los reglamentos que pueden dictar deben suscribirse necesariamente a sus competencias, organización interna y posibles servicios.

4) Financiamiento

a) Cuota de los Municipios asociados

No existe una norma expresa que se refiera a los mecanismos de financiamiento de las asociaciones municipales. Como toda asociación, la misma se financia a partir del establecimiento de cuotas. Asimismo, para recibir ingresos las municipalidades tienen varias posibilidades: hacer uso de su potestad tributaria, generar recursos por medio del ejercicio de actividades privadas, ser sujetas de crédito, ser destinatarias de partidas específicas en la Ley de Presupuesto Nacional, ser objeto de transferencias o donaciones de otras entes públicos o entes privados.

Para el caso de la AMUPA, como asociación gremial, su patrimonio estará formado por:

- a. Las aportaciones ordinarias anuales de los municipios; b. Las aportaciones extraordinarias establecidas por la Asamblea General de la AMUPA; c. Las contribuciones permanentes o eventuales, de Organismos nacionales o Internacionales; d. Aportes, herencias, legados o donaciones, que hagan a su favor particulares u Organismos Nacionales e Internacionales; y, e. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera cualquier título.

b) Posibilidades de financiamiento público o privado

Las asociaciones municipales pueden gestionar, obtener y disponer de financiamiento público o privado.

c) Grado de Autonomía de la Asociación

La autonomía financiera de las asociaciones puede inferirse de la misma que tienen sus asociados para generar ingresos y disponer de sus gastos.

5) Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual

El procedimiento de creación de las asociaciones intermunicipales establecido en la Ley sobre régimen municipal es muy difícil de cumplir. Por ello, en su mayoría, han sido creadas al amparo del Código Civil, menospreciando de alguna forma el instrumento jurídico que constituye el código municipal panameño. Se identifica una falta de delimitación de competencias muy acentuada para las asociaciones intermunicipales territoriales y poca claridad sobre las reglas para la transferencia de competencias municipales a las asociaciones.

No existe norma alguna dedicada al relacionamiento internacional de la AMUPA con asociaciones similares ni normas específicamente dedicadas al fortalecimiento de relaciones entre las diferentes asociaciones de municipalidades para lograr una verdadera integración centroamericana desde los territorios.

6) Propuestas de Reformas Legislativas para la adaptación del marco jurídico

En primer lugar, se debe poner de relieve la necesidad de reconocer la potestad de las municipalidades de pactar convenios sin necesidad de crear personas jurídicas específicas,

simplemente reconocer su accionar internacional. Asimismo, es óbice simplificar los trámites de creación de las asociaciones intermunicipales y realizar claramente una delimitación de sus competencias y una tipificación no taxativa del contenido de sus estatutos, que pueda servir como base y estímulo para la creación de otras asociaciones.

BORRADOR

III. ¿CÓMO EL ASOCIACIONISMO DE LOS MUNICIPIOS, POR MEDIO DE SUS GOBIERNOS LOCALES, PUEDE SOSTENER DESDE LOS TERRITORIOS UNA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA?: UNA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL O ESPECÍFICA DE LOS CÓDIGOS MUNICIPALES.

El asociacionismo de los municipios centroamericanos más allá de sus fronteras implica la necesidad de reconocer el enfoque funcional que caracteriza a las relaciones internacionales subnacionales y el consecuente desarrollo de nuevos marcos normativos.

Con el concepto de paradiplomacia suele identificarse el accionar internacional de las unidades subnacionales. Por lo general, los procesos de integración regional constituyen una de sus principales vías operativas.

Los municipios en Centroamérica aún deben reclamar y construir un espacio de acción específico para el desarrollo de estrategias de integración desde abajo y todo aparenta indicar que la paradiplomacia puede convertirse en un buen instrumento. Como detalla Mercedes Peña, es necesario reconocer todavía que: “la relación de los gobiernos locales en los ámbitos nacionales y regionales, indica que los municipios deben hacer esfuerzos por ubicarse en los diálogos binacionales. Los países se están sentando a dialogar pero no les das espacio a los gobiernos locales y éstos deben exigir este lugar. Asimismo, dentro del espacio del SICA el gobierno local es un gran ausente. Es evidente que el SICA reproduce el mismo esquema de los Estados sobre las fronteras. Es necesario replantearse no solamente la visión del Estado en la frontera y cómo prioriza el tema, sino también cómo cambiar esa visión del SICA para incluir lo local y lo fronterizo como algo que promueva la integración. El SICA podría jugar un rol muy importante en la cooperación intermunicipal transfronteriza realizando acompañamientos en el fortalecimiento de la institucionalidad local, así como también podría ser quien impulse la armonización legal”(Peña, 2010:32).

Estrategias activas de paradiplomacia pueden ofrecer bases para una contribución real de los municipios a la integración centroamericana a partir de una extensión territorial de las experiencias de asociacionismo e integración desde abajo, generando las consecuentes modificaciones en los marcos normativos nacionales que se van adaptando *vis-à-vis* el desarrollo de estos modelos de articulación territorial transnacionales. Para lograr este tipo de

sinergias, se debe contar con municipios que tengan sus capacidades proyectuales fortalecidas y que puedan ser considerados “autoridades locales responsables”.

Como se ha sostenido en el documento *Soluciones locales a problemas globales: el futuro de los asentamientos humanos*, “para que se puedan mantener los asentamientos humanos es crucial que estén bien gestionados, por autoridades locales responsables, elegidas popularmente a través de un proceso democrático” (Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, Hábitat II, 1996).

Las redes de ciudades, los fenómenos de microrregiones, la creación de áreas transfronterizas y las alianzas territoriales en general, son todos ejemplos de gobernanza multinivel en los que la cooperación forma parte de un nexo estructurante que busca favorecer el desarrollo y la integración regional.

En el esquema de la gobernanza multinivel -como se ha manifestado en numerosos documentos del CeSPI-, el eslabón de la cadena aún débil -pero fundamental- sigue siendo el gobierno local como articulación de base. La arquitectura de la integración desde abajo necesita de sólidos cimientos y el fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los actores locales constituye su núcleo más importante. Si los municipios y la articulación municipal en todas sus formas son los cimientos, la gobernanza multinivel es el plano de la infraestructura del desarrollo en construcción.

3.1 Autoridades locales responsables

Es importante destacar que la descentralización, al permitir la actuación directa de los municipios en los temas de su competencia, pone de relieve la necesidad de que los actores locales sean “responsables” y capaces de “rendir cuenta de su actuación”.

En este sentido, los gobiernos locales deben contar con un alto grado de capacidad de diseñar políticas públicas de acuerdo a las preferencias ciudadanas (*responsiveness*) y ser capaces de desarrollar mecanismos de rendición de cuentas. La responsabilidad del gobierno representativo es doble: por una parte, la responsabilidad de ser un gobierno receptivo y sensible a las demandas y preferencias expresadas por la ciudadanía que den origen al diseño

de políticas públicas específicas en respuesta de las mismas y, por otra parte, la *responsabilidad funcional* de llevar a cabo una actuación competente y eficaz dando cuenta de su actuación(*accountability*), pudiendo identificar tanto la decisión de los actores como los procesos por medio de los cuales fueron tomadas.

Un gobierno es considerado *responsive* si adopta las políticas que los ciudadanos han manifestado como sus preferidas. Ésta manifestación puede realizarse a través de sondeos de opinión y otras formas de acción política. Por lo tanto, el concepto de *responsiveness* está determinado por el mensaje previo de los ciudadanos hacia su gobierno. La creciente participación de la población y la concertación local puede ayudar a movilizar recursos desde las comunidades endógenas y dotar de credibilidad al proceso de cambio en el estilo de hacer la gestión local. La representatividad de todos los participantes exige esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables.

Un gobierno es concebido como *accountable* si los ciudadanos pueden claramente distinguir a los representantes políticos de las políticas adoptadas o los diferentes productos de las acciones generadas por los representantes políticos. Las elecciones suelen considerarse como el principal mecanismo de *accountability* o de petición de cuentas, donde las sanciones de los ciudadanos consisten en extender o no el mandato del gobierno o de los representantes políticos. De todas formas, deben destacarse también todos los mecanismos de “rendición de cuentas” de los gobernantes, como puede ser la publicación de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, de sus sueldos, de los presupuestos del Estado, etc. La comunicación es hoy en día una de las condiciones esenciales de la *accountability* y, por tanto, una medida esencial de la calidad de la democracia ciudadana.

Ésta dualidad de la responsabilidad del gobierno representativo y receptivo exige la búsqueda de un difícil equilibrio que puede conducir a la paradoja que un gobierno responsable (por ejemplo, en términos de eficacia) sea al mismo tiempo un gobierno altamente irresponsable, sin dar respuesta a las variadas demandas expresadas por la ciudadanía. En este sentido se considera que los gobiernos locales constituyen la “justa medida” para cumplir eficiente y eficazmente con su responsabilidad funcional y receptiva.

3.2 La paradiplomacia como estrategia para el asociacionismo translocal

Para asociarse internacionalmente, los municipios -gracias a su grado de autonomía- deben ser capaces de movilizar recursos para alcanzar objetivos concretos. Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. La integración regional y el desarrollo de una gobernanza multinivel estimulan un papel creciente de la paradiplomacia.

Los especialistas de las relaciones internacionales encontraron bajo este término el marco conceptual para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de los municipios y otras unidades subestatales³¹. “La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales” (Cornago, 2001: 56).

La paradiplomacia puede verse como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado, por ello algunos autores han usado otros sinónimos como diplomacia descentralizada (Aguirre Zabala, 2001), diplomacia multinivel (Hocking, 1993; Keating, 2001), diplomacia constitutiva (Kincaid, 2002), diplomacia federativa (Schiavon, 2006; Rodrigues 2008), diplomacia subestatal (Crikemans, 2010).

Más que nunca, el juego paradiplomático debe entenderse desde la perspectiva de la “diplomacia de dos niveles” (Putnam, 1988). Por un lado, un nivel en el que se sientan los representantes del Estado frente a frente a negociar y, por otro, aquel que han de desarrollar

³¹ El origen de la denominación de paradiplomacia se puede encontrar en los escritos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, quienes conscientes de la necesidad de nuevos esquemas teóricos dedican sus esfuerzos metodológicos a construir este concepto. Duchacek (1986) introdujo la distinción entre microdiplomacia regional transfronteriza, microdiplomacia transregional y la paradiplomacia global, significando, respectivamente, contactos entre unidades no centrales fronterizas (...), contactos entre unidades no centrales sin fronteras comunes, mas cuyos Estados nacionales son limítrofes, y contactos políticos entre unidades pertenecientes a Estados distantes que establecen vinculaciones (...), mas también con las diferentes ramas o agencias de gobiernos nacionales extranjeros.

los representantes del Estado en la arena doméstica, sea para su ratificación o para favorecer la credibilidad de la posición negociadora. Baste pensar cómo se complica la cuestión cuando “se considera que los responsables de la política exterior, y otros actores gubernamentales y no gubernamentales, pueden establecer estrategias de gestión de tales influencias domésticas” (Cornago, 2010:124). Algunos autores comienzan a identificar incluso más de dos niveles y de dos espacios necesarios para crear consenso, una vez más la capacidad receptiva del GL es puesta en el centro de la escena.

Los procesos de descentralización están afectando el régimen general de la política exterior (Cornago, 2010) que, junto con la continuidad demostrada por el accionar de los entes subnacionales, hacen necesario la identificación y el reconocimiento de diferentes canales institucionales que puedan contener este derrame hasta hace unos años impensado.

“La ausencia de un marco jurídico al respecto, puede llevar a excesos porque, simplemente, no hay límites a la acción paradiplomática. Es medular que el Estado central entienda la necesidad de definir claramente hasta dónde puede ejercerse la paradiplomacia sin perjudicar las prerrogativas que por necesidad ese Estado -central o federal- debe tener” (Zeraoui, 2009). El reconocimiento del asociacionismo translocal se presenta como una oportunidad fundamental para el desarrollo de una institucionalidad específica en el marco de la integración regional centroamericana.

Los procesos de integración regional constituyen una importante vía de acceso a la paradiplomacia y, en algunos casos, la primera y única. La paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional.

Uno de los mayores riesgos identificables para la paradiplomacia centroamericana radica en la dificultad de identificar un “perfil paradiplomático endógeno u endo-orientado” visto que en Centroamérica es más difícil reconocer los elementos endógenos de la agenda del SICA dado que, en muchos casos, más bien se trata de una agenda construida por los cooperantes. Pero, por otro lado, se debe también reconocer que dado todos estos años y experiencias en materia de cooperación y de incentivos propios como la financiación de proyectos, se han generado desde ‘trayectorias de cooperación’ hasta ‘dinámicas transfronterizas’, que han

permitido a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como políticas.

La cooperación internacional ha aumentado la capacidad negociadora de las instituciones locales modificando, aunque sea en forma parcial, el equilibrio de fuerzas entre los intereses considerados pro asociacionistas o pro integracionistas y los rígidos intereses “nacionalistas” de los países centroamericanos. La Agenda SICA basada en *issues systems* como la seguridad democrática, la protección del medio ambiente, la promoción de cadenas productivas entre países, etc., ha permitido la participación de los gobiernos nacionales en la agenda de integración (macro integración) y ha estimulado la acción de los gobiernos locales (micro integración). En síntesis, avanzar sobre la integración regional fortaleciendo los territorios subnacionales.

3.3 Adaptación de los Códigos Municipales al asociacionismo *ad extra*

Como demuestra el cuadro de síntesis de los Códigos Municipales, es necesario propender a una serie de modificaciones y adaptaciones de los mismos con el fin de reconocer esta nueva realidad subnacional de asociacionismo transnacional de los municipios por medio de sus gobiernos locales.

El objetivo principal debe ser el de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población centroamericana mediante acciones tendientes a reducir la pobreza y la vulnerabilidad social a la vez que se fortalecen las capacidades y la participación de las comunidades locales y se construye desde abajo la integración centroamericana.

Actualmente las directrices centrales de los Códigos Municipales de los países bajo estudio se encuentran redactadas como se observa en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Directrices centrales de los Códigos Municipales Centroamericanos

COSTA RICA
Código Municipal: Art.10.Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en “la gaceta” un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.
EL SALVADOR
Constitución Política: Art. 207. Las Municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios. Código Municipal: Art. 11. Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.
GUATEMALA
Código Municipal: Art. 10: Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante, y se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales. Art. 49: Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias. Art. 50: Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos.
HONDURAS
Código Municipal: Art. 20-A. Como modalidades asociativas, la mancomunidad o asociación de municipios se define como una entidad territorial local, auxiliar y subordinada a los municipios miembros, sujeta al derecho público y exclusivamente gestora y ejecutora por delegación, de programas, proyectos y servicios de interés prioritario, que permiten a sus miembros abordar de manera conjunta problemas que no pueden afrontarse individualmente. Art. 20-B. Las Municipalidades podrán pertenecer a más de una mancomunidad o asociación, siempre y cuando prevalezcan objetivos, intereses y beneficios comunes para las poblaciones que representan y, que tengan capacidad para cumplir con las obligaciones financieras de los aportes para su organización y funcionamiento, y de cualquier otra relacionada con la gestión de la mancomunidad o asociación.
NICARAGUA

Ley de Municipios: Art. 12. *Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses y prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades. Los municipios también, podrán voluntariamente, construir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.*

PANAMA

Código Municipal: Art.140. *Dos o más Municipios, o todos los Municipios de una Provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes.* Art. 142. *También podrán asociarse dos o más municipios para el establecimiento de Servicios Públicos Comunes, o la explotación de bienes o servicios mediante empresas intermunicipales o mixtas.*

Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva funcional que caracteriza a esta investigación, se considera que una propuesta legal de modificación de los Códigos debería contener los siguientes preceptos:

1. La definición y adopción de un enfoque de integración desde los territorios municipales como modalidad complementaria a los esfuerzos pro integracionistas que realizan las instancias gubernamentales nacionales.
2. El enfoque de integración desde abajo se articula a partir de la promoción de la cooperación entre diferentes áreas territoriales del SICA y las instituciones locales de gobierno. El espacio de cooperación se construye desde la institucionalidad local.
3. Las áreas fronterizas constituyen territorios prioritarios de la integración centroamericana.
4. Existe ya una experiencia de integración centroamericana desde los territorios como la MTFRL, que constituye un punto de partida y referencia, que sienta jurisprudencia importante en el proceso integracionista entre los municipios y sus asociaciones.
5. La agenda de los territorios de frontera se construye considerando las siguientes dimensiones prioritarias:
 - 5.α.1 La identificación y definición de mancomunidades fronterizas.
 - 5.α.2 La construcción de una gobernanza multinivel reconocida, consensuada y compartida por los países que también participan en las microrregiones de integración.

5.α.3 La identificación de las ideas-fuerza y las temáticas prioritarias que permitan la construcción y consolidación de las microrregiones de integración, es decir, el desarrollo de una agenda temática de cooperación.

5.α.4 La formulación y ejecución de proyectos de desarrollo coherentes y estructurantes con las microrregiones de integración y las políticas de desarrollo local.

Una reelaboración en la línea con los preceptos mencionados, podría tomar cuerpo en el grupo de propuestas señaladas en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Líneas proyectuales para las reformas a los Códigos Municipales Centroamericanos.

COSTA RICA
Se propone una modificación en el artículo 10 del Código Municipal. El mismo quedará redactado de la siguiente forma: “Las municipalidades podrán integrarse en federaciones, confederaciones y mancomunidades entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, las cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en “la Gaceta” un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes”.
EL SALVADOR
En cuanto al Código Municipal, se propone que el artículo 11 quede redactado de la siguiente manera: Art. 11. “Los Municipios podrán asociarse entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más Municipios”.
Art. 12. “Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales”.
Asimismo, es propuesta de este equipo de trabajo sumar el artículo 12 bis que podrá quedar redactado de la siguiente forma: Art. 12 bis: “Con el fin de lograr la integración Centroamericana, mancomunando esfuerzos con el Gobierno Central, desde los Municipios y Asociaciones y/o Mancomunidades de Municipios, se impulsarán procesos locales y regionales de integración real desde los territorios”.
GUATEMALA
Para el caso guatemalteco, se propone la incorporación de un artículo con el siguiente tenor: “Las mancomunidades de municipios, especialmente las localizadas en áreas o regiones fronterizas procuraran lograr el objetivo Morazánico de la integración centroamericana, desde

los territorios, mediante formas de asociación intermunicipal o mancomunitaria adecuadas a este fin, teniendo como principios los de la unión de los Estados Centroamericanos. En consonancia con el fin supremo de la integración de los Estados Centroamericanos, se reconocen las asociaciones y mancomunidades de integración binacional o trinacional en Centroamérica”.

HONDURAS

Código Municipal: Art. 20-G. “Los Municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la corporación municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma con municipios de otros países o con otras entidades nacionales o extranjeros, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá su respectivo estatuto y normas para su funcionamiento debiendo de notificarlo a las Secretarías de Estados en los Despachos del Interior y Población y Relaciones Exteriores enviando la copia de los estatutos”.

NICARAGUA

En cuanto a la Ley de Municipios, se propone una modificación en su artículo 12.

Art. 12. “Los municipios podrán asociarse y formar parte de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses así como prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades. Los municipios también, podrán constituir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica propia, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos. Promoverán también la integración de los pueblos, desde lo local, nacional y regional.

Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales; para su creación se requiere de la aprobación de la Resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios”.

Se propone la eliminación de la aprobación de la Asamblea Nacional ya que tal mecanismo viola el principio de autonomía municipal.

PANAMÁ

En este caso, se propone la inclusión del artículo 140 bis al Código Municipal de Panamá. El mismo podría quedar redactado de la siguiente manera: “Los municipios fronterizos podrán asociarse con municipios de otros países o con otras entidades nacionales o extranjeros, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Los municipios también, podrán constituir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica propia.

Fuente: Elaboración propia.

3.4 Gobernanza basada en los *issues systems* centroamericanos: posibles ejes temáticos para el diseño de programas de integración desde abajo

La integración centroamericana a través de programas de asociacionismo translocal y de desarrollo territorial fronterizo podría generar las condiciones necesarias para la creación de estructuras institucionales comunes que consoliden y fomenten la cooperación³².

Las instituciones centroamericanas deben contemplar la movilización de los agentes locales buscando temas susceptibles sobre los cuales estructurar la cooperación descentralizada y fronteriza. Las comunidades de trabajo permiten el desarrollo de la integración por proyectos, superando los posibles desacuerdos existentes a escala local y mostrando resultados concretos, a la vez que se avanza en el establecimiento de metas comunitarias.

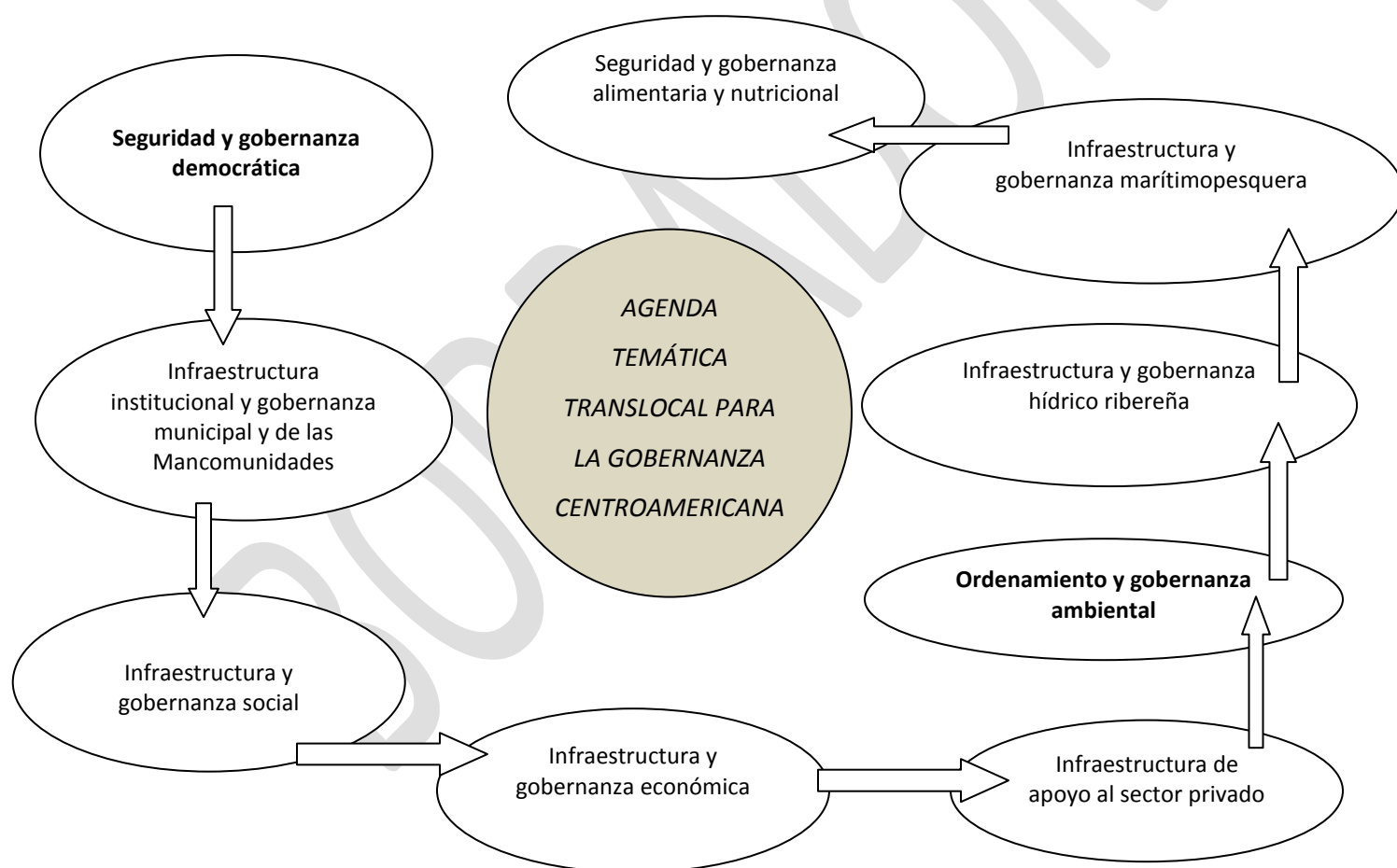
En términos de áreas programáticas específicas, si bien se esbozará una agenda compleja de gobernanza temática, en Centroamérica hay temas de rápido reconocimiento y fundamentales: la seguridad democrática, la gobernanza ambiental y la cohesión social. La condición transversal para el desarrollo de esta agenda es el fortalecimiento institucional, con particular atención en los gobiernos locales en lo que se refiere al mejoramiento de las capacidades técnicas (formulación y ejecución de programas y proyectos, formación y capacitación de recursos humanos) e institucionales (diálogo con otros niveles institucionales y diálogo interinstitucional) y a los aportes a la gobernanza horizontal con la inclusión de los actores del territorio (incrementar el capital social).

La integración desde abajo en Centroamérica puede diseñarse con base en iniciativas temáticas como las que a continuación se proponen. Asimismo, se considera óbice la ocasión para identificar órganos de apoyo en el ámbito institucional del SICA.

³² Dentro del del proyecto *Fomento de la cohesión social y la integración territorial de municipios fronterizos del triffinio centroamericano*, el cual fue presentado al Programa URB-AL III (diseñado a partir del fortalecimiento de la relación de intercambio entre el Plan Triffinio y Fronteras Abiertas que propició el apoyo a la Mancomunidad Trinacional Río Lempa) se han contemplado una serie de puntos eficaces: Sistema de Información Municipal Territorial Trinacional (SINTET), Planes Integrales de Desarrollo Territorial (PIDET), la institucionalización de procesos de gestión territorial trinacional, la creación y funcionamiento de un Comité Trinacional de Gestión y Desarrollo Territorial y la creación y funcionamiento de Unidades Técnicas de desarrollo y gestión integral territorial de mancomunidades nacionales.

Como menciona James Rosenau: “principios, normas, reglas y procedimientos de cualquier régimen convergen, por definición, en un área temática determinada de las relaciones internacionales, lo que se ha denominado *issue-area*, o sea, un área temática” (Rosenau, 2000:21); asimismo, los regímenes son “entendimientos más especializados relativos a actividades bien definidas, a recursos o áreas geográficas, que con frecuencia envuelven un subconjunto determinado de miembros de la sociedad internacional” (Young, 1989 citado por Rosenau, 2000:22).

Figura 2. Gobernanza basada en Issues Systems para la construcción de una Agenda Temática Translocal



Fuente: Elaboración propia.

Los *issues systems* identificados y considerados desde una perspectiva territorial y programática son:

Seguridad y gobernanza democrática: Desarrollo de políticas específicas de seguridad democrática para zonas metropolitanas, de alta conflictividad y de fronteras. En Centroamérica, las fronteras son el escenario común para el tráfico de armas, el narcotráfico, la trata de personas y el terrorismo³³. La situación de extrema pobreza y el alto grado de posesión de armas por la población, producto de las guerras civiles ‘de ayer’, contribuyen a una situación general de inestabilidad. Desde los Acuerdos de Paz de Esquipulas II se viene trabajando con esta problemática y el SICA ha centrado sus esfuerzos de manera creciente en la materia³⁴. Las fronteras pueden ser interesantes laboratorios para el desarrollo de programas de seguridad ciudadana y la aplicación de nuevas metodologías participativas y constructivas de la seguridad, como lo muestran otras experiencias desarrolladas en territorios latinoamericanos

Infraestructura institucional y gobernanza municipal y de las Mancomunidades: Fortalecimiento de sus capacidades proyectuales, de gestión y de creación de incentivos para la

³³ “Quince años después del fin de las guerras civiles en Centroamérica, esta región se está convirtiendo nuevamente en uno de los lugares más violentos del mundo. Según cifras de las Naciones Unidas, más de 15,000 personas mueren anualmente en Centroamérica a causa de la violencia causada por los carteles del narcotráfico y el tráfico de personas”. Cfr. Oppenheimer, A. “El desafío de Obama en Centroamérica”. El Nuevo Herald, 20.03.2011.

³⁴ Dentro de la estructura SICA, se destaca **la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC)** establecida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y cuyo objetivo es dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, **el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente**, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas. Asimismo, desde el 2009, se encuentra trabajando **la Unidad de Seguridad Democrática del SICA** con el objetivo de apoyar a la CSC en el seguimiento adecuado y oportuno de sus acuerdos, en especial a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, así como de otras decisiones, que en materia de seguridad le encomiende la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de ejecutar o coordinar la ejecución de los proyectos regionales de cooperación en materia de seguridad. La SG-SICA y la UE, lanzaron el 5 de octubre de 2010, el Programa Regional de Seguridad Fronteriza de América Central (SEFRON) cuyo objetivo es contribuir al proceso de integración regional a través del apoyo a la implementación de la Estrategia Regional de Seguridad para Centroamérica y México y la reducción de los niveles de inseguridad ciudadana. El proyecto se desarrollará en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y en algunas actividades está prevista la participación de Belice. El objetivo específico del SEFRON, se define como el fortalecimiento de la seguridad fronteriza (fronteras internas y periféricas) de la región con apoyo institucional, técnico, tecnológico a la vez que se promueve una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos. Este programa plantea, la introducción del concepto de Gestión Integrada de Fronteras (GIF), que incluye a todos los actores de primer nivel, tales como la policía, migración, aduanas, entre otros para promover la coordinación y crear sinergias nacionales y regionales. También se contempla, la introducción de conocimientos técnicos, el uso sistemas de información, así como el intercambio de experiencias y de buenas prácticas con instituciones comunitarias como EUROPOL y FRONTEX, así como el impulso a la modernización de los puestos fronterizos de la región.

participación comunitaria. Es fundamental dar fin al limitado papel que han tenido los gobiernos locales en el proceso de integración de Centroamérica.

Infraestructura y gobernanza social: Focalizada en la reducción de asimetrías territoriales y el estímulo de la cohesión social apuntando a la creación de capacidades más que a la asistencia de necesidades. Es factible desarrollar programas de construcción de escuelas y viviendas tanto urbanas³⁵ como rurales³⁶, de salud o sanitarios como hospitales fronterizos para las etnias y pueblos originarios, de agua y alcantarillado, etc.³⁷.

Infraestructura de apoyo y gobernanza económica: Construcción y mantenimiento de vías de comunicación rurales, sistemas de distribución de electricidad, desarrollo hidroeléctrico, etc.³⁸.

Infraestructura de apoyo al sector privado: Sostén directo para la articulación público-privada a partir del desarrollo de pequeñas y medianas empresas, servicios de extensión agrícola y servicios de comercialización, de cadenas de valor fronterizas, etc.³⁹.

Infraestructura y gobernanza turística y cultural: Programas para la promoción del turismo en sus diferentes tipos y la protección y conservación del patrimonio artístico-cultural endógeno⁴⁰. Dada la inestable situación que se presenta por el Río San Juan entre Costa Rica y

³⁵ El **Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)** cumple un rol importante en este esquema de infraestructura y gobernanza social.

³⁶ La **Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)** aprobada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, el 19 de junio del 2010, busca generar oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, para que puedan mejorar significativamente la calidad de la vida en ellos y construir una sólida institucionalidad social que impulse y facilite un desarrollo solidario, incluyente y sostenible.

³⁷ Dentro de la estructura SG-SICA son de destacar la **Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)** y el Consejo de Integración Social Centroamericana (CIS) y dentro de las instituciones especializadas el Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD).

³⁸ Eje que se puede trabajar con una serie de instituciones especializadas SICA como por ejemplo: el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC), el Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE), el Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS), entre otras.

³⁹ En este ítem el **Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE)**, puede aportar mucho. Se trata de una institución de carácter regional adscrita a la SG-SICA y a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Nace a partir del Convenio Constitutivo suscrito en junio del año 2001 y ratificado por los siete Estados de Centroamérica (en el transcurso de los años 2001, 2002 y 2003), representados por los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y el Primer Ministro de Belice y busca contribuir desde el espacio regional a mejorar la competitividad y el acceso de la MIPYME a los mercados regionales e internacionales, promoviendo la integración centroamericana y la coherencia de las políticas de fomento al sector.

⁴⁰ El **Consejo Centroamericano de Turismo (CCT)** es un órgano subsidiario del SICA, el cual está conformado por los Ministros de Turismo de los Estados parte. El principal objetivo de este CCT es la facilitación y fomento del

Nicaragua, el río presenta la posibilidad de desarrollar una propuesta conjunta de turismo fronterizo pudiendo crear de esta manera un capital transnacional de protección y común usufructo del bien hídrico. El Proyecto “Ruta del Agua del Río San Juan: Un tesoro por descubrir” puesto en marcha por Instituto Nicaragüense del Turismo puede constituir la base para el diseño de un programa conjunto con Costa Rica.

Ordenamiento y gobernanza ambiental: programas para la preservación y conservación de la biodiversidad, programas de reforestación, programas de educación ambiental y protección del patrimonio natural, etc.⁴¹.

Infraestructura y gobernanza hídrico ribereña: Protección de cuencas hídricas compartidas, conservación de suelos y bosques húmedos, de mangles, etc.⁴². El Proyecto

desarrollo del turismo en toda la región centroamericana, para lo cual promueve que esta industria se integre como un sector estratégico en cada país, a fin de coadyuvar al desarrollo turístico sostenible. Además, pretende facilitar y estimular el desarrollo del turismo eliminando todo obstáculo e impedimento al libre movimiento de personas de la región e integrando el fomento del turismo, como función estatal, a las demás funciones que tienen las diferentes dependencias y organismos gubernamentales. El CCT tiene una Oficina permanente denominada **Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)** y trabaja de manera conjunta con la Dirección de Turismo del SICA (DITUR). La función principal de SITCA es de apoyo técnico a la implementación de los acuerdos del Consejo y a la realización de programas de integración, competitividad, desarrollo y sostenibilidad del turismo. Son de destacar también los proyectos elaborados por el **Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE)** en materia de articulación turística fronteriza.

⁴¹ La **Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)** es el órgano del SICA responsable de la agenda ambiental regional. Su objetivo principal consiste en “contribuir al desarrollo sostenible de la región centroamericana, fortaleciendo el régimen de cooperación e integración para la gestión ambiental”. Para alcanzar este objetivo la CCAD se ha apoyado del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), instrumento estratégico en materia ambiental cuyo objetivo es concretar el valor agregado de la gestión ambiental regional, apoyando a los países en la aplicación de los instrumentos regionales y nacionales de gestión ambiental, y promoviendo el desarrollo de acuerdos y mecanismos de coordinación para la incorporación de la dimensión ambiental en las agendas del SICA y de las instancias regionales encargadas de las políticas y estrategias sectoriales. El PARCA 2010-2014 potencia un nuevo modelo de gestión con énfasis en la Gobernanza Ambiental, centrado en aplicación y cumplimiento, agendas intersectoriales, procesos y programas permanentes, agendas y planes de trabajo basados en el enfoque de subsistemas del SICA, inversiones en desarrollo sostenible y adicionalmente, debe procurar fortalecer el análisis estratégico de la CCAD para los entornos mundial, regional y nacional, a fin de mejorar su capacidad de propuesta para la eficacia en la toma de decisiones y en la aplicación de su estrategia. Este instrumento estratégico trabaja en dos ámbitos de acción: la gestión política para lograr la transversalización de la gestión ambiental y la coordinación interinstitucional; y la gestión técnica para apoyar la aplicación nacional de las políticas regionales en el marco de los objetivos del PARCA y del Plan Plurianual del Subsistema Ambiental.

⁴² El **Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH)**, fue creado el 9 de setiembre de 1966, para servir de contrapartida al Proyecto Hidrometeorológico Centroamericano (PHCA); al finalizar el PHCA en 1975, los gobiernos de Centroamérica decidieron mantener el CRRH como un organismo intergubernamental financiado por sus propias contribuciones. Actualmente forman parte del CRRH: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice. Entre sus funciones se destacan: coordinar y facilitar proyectos relacionados con todas las acepciones del recurso agua: idearlos, conseguir financiamiento regional o internacional o agencias que lo ejecuten; elaborar sus acciones con el fin de fortalecer las políticas es instituciones nacionales, mejorar el manejo de la demanda integral de agua y de los recursos transfronterizos, y fortalecer los vínculos de Centroamérica con

Corredor del Mangle para la zona fronteriza del Golfo de Fonseca puede constituirse en un caso testigo de éste tipo de gobernanza⁴³.

Infraestructura y gobernanza marítimo pesquera: resolución del problema de las vedas de pesca⁴⁴, el desarrollo del bienestar marítimo para las ciudades-puerto centroamericanas⁴⁵, etc.

Seguridad y gobernanza alimentaria y nutricional: la posibilidad de articular micro-partenariados fronterizos para la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica se constituye en un espacio ideal para el diseño de políticas de convergencia en la materia⁴⁶.

programas regionales y mundiales dedicados a la vigilancia meteorológica, ciclo hidrológico, seguimiento del cambio climático y diseño de políticas de adaptación y mitigación.

⁴³ En el Golfo de Fonseca, con el Proyecto Corredor del Mangle, se ha propuesto desarrollar una serie de mecanismos de gestión ambiental participativa en el nivel trinacional, particularmente en relación con los ecosistemas de manglar. El ámbito geográfico de este proyecto comprende desde la bahía de Jiquilisco, en El Salvador, pasando por el Sistema de Humedales del Sur de Honduras hasta la bahía de Jiquillo en Nicaragua. El proyecto está aplicando una metodología interesante y replicable para promover la armonización de las políticas ambientales; se elaboró un *Diagnóstico de Asimetrías entre Ordenanzas Municipales* y un *Manual Trinacional de Instrumentos Legales y Normativas del Golfo de Fonseca en materia ambiental*. Tales documentos ofrecen a los Ministerios del Ambiente de Honduras, Nicaragua y El Salvador; a los gobiernos municipales del Golfo de Fonseca y a los actores de la sociedad civil, un cuadro completo de las leyes que regulan el uso y conservación de los recursos naturales, destacando las discrepancias y contradicciones que se deben superar para lograr un desarrollo armónico de los territorios que confluyen en el Golfo.

⁴⁴ La riqueza pesquera de la región hace necesaria la urgente creación de institucionalidad y gobernanza para la correcta gestión de este recurso del cual dependen numerosas familias centroamericanas. Hay que dar una respuesta a los problemas relacionados con las vedas que -inicialmente- se podría trabajar desde las ordenanzas municipales haciendo coincidir los períodos de veda. Actualmente se encuentra en curso el Programa de Evaluación Trinacional de los Recursos Pesqueros y Acuícola de Interés Comercial en el Golfo de Fonseca desarrollado en el marco del Plan Trinacional de Desarrollo Sostenible del Golfo de Fonseca con el apoyo de institutos técnicos locales y la Universidad del Mar. En la materia resulta fundamental la **Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano (OSPESCA)** pero también otras instituciones regionales como la **Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)**.

⁴⁵ A partir de este concepto se pretende desarrollar un proyecto de inclusión social en los puertos centroamericanos que fortalezca la integración regional. Cfr. IILA-INA-FICT-CeSPI. *Síntesis de la investigación sobre bienestar marítimo en las ciudades-puerto de Centroamérica*. Guatemala, 2010.

⁴⁶ El **Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (PRESANCA)** que busca reducir la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) propiciando la disminución de su inseguridad alimentaria y nutricional y contribuyendo al refuerzo de la integración centroamericana promoviendo orientaciones regionales y políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional en el marco de un proceso de concertación de políticas sociales y económicas. El objetivo específico es el de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones rurales más vulnerables de la Región, en particular de las mujeres y los niños, por intermedio de intervenciones de distinta naturaleza, incluyendo las de terreno elegidas de manera específica por sistemas de prevención y atenuación del riesgo de crisis alimentarias basadas en un análisis de la información y del contexto.

Por lo general, la agenda de la integración regional desde abajo -como muestra el marco metodológico europeo y latinoamericano- pone de relieve los elementos constitutivos de la *low profile politics*; es decir, aspectos sociales, ambientales y culturales de la política como de la *middle politics* (aspectos económicos y tecnológicos). Cada actividad de cooperación desarrollada en el ámbito de la *low* y de la *middle politics* es creadora de nuevos márgenes de confianza que contribuyen a prevenir acciones producto del poder militar típicas de la *high politics* (alta política) y anacrónicas con el proceso de integración regional en curso.

En el informe titulado “Cooperación en la Región del Trifinio: un caso de cooperación transfronteriza Sur-Sur”, Ayala y Ambrosio (2011) destacan una serie de lecciones aprendidas y prácticas innovadoras que deben ser consideradas al momento de desarrollar un plan de incidencia. Particularmente relevantes para el enfoque funcional que hemos presentado resultan:

- Los resultados obtenidos por la MTFRL demuestran el éxito y vigencia del predominio del “diálogo descentralizado para el desarrollo local bajo una modalidad participativa y democrática que busca construir procesos autogestivos de desarrollo desde las comunidades (esquema *bottom-up*) desde un territorio compartido, más allá de las fronteras nacionales”.
- Las estrategias de cooperación Sur-Sur (CSS) intermunicipal transforman los proyectos regionales en políticas públicas trinacionales para el desarrollo humano sustentable, superando barreras políticas, económicas y jurídicas.
- El valor agregado de la experiencia de la MTFRL es la creación de mecanismos locales transfronterizos y la construcción de redes territoriales, así como el consenso trinacional a escala local y la dinámica incluyente a través del diálogo y colaboración con los actores locales públicos y privados, garantizando su participación, aportación y corresponsabilidad.
- En las mancomunidades se realizan constantemente encuentros temáticos de capitalización de buenas prácticas a través de procesos compartidos trinacionales, la construcción de institucionalidad y capacidades multinivel, la institucionalización de instancias formales, municipales, regionales y trinacional para la gestión territorial y desarrollo sostenible transfronterizo, la formulación de políticas públicas; el fortalecimiento de capacidades; la

instalación de unidades técnicas de gestión territorial integral, la formulación de indicadores de desarrollo territorial, entre otras.

Estos elementos junto con otras estrategias serán considerados al momento de elaborar un plan de incidencia flexible y efectivo con el fin de modificar los marcos regulatorios para el asociacionismo translocal ante los resultados, beneficios y el valor agregado que han generado las experiencias territoriales particularmente relevadas y reseñadas para este estudio.

IV. PLAN DE INCIDENCIA

El desarrollo de un plan de incidencia es una tarea compleja que requiere de una serie de técnicas y estrategias complementarias destinadas a generar modificaciones en los marcos normativos municipales de los países centroamericanos. En este último producto, se detallarán todas las estrategias de *lobbying*⁴⁷ previstas para la modificación y adecuación de los Códigos Municipales a los efectos de favorecer y estimular la ‘integración regional desde abajo’, potenciando el papel de los gobiernos locales y la significancia de la autonomía municipal.

Para la elaboración de este producto se retomarán los considerandos de los números 5) *Deficiencias identificadas en el marco jurídico actual* y 6) *Propuestas de Reformas Legislativas para la adaptación del marco jurídico* del estudio comparado realizado en el Producto 1 a los efectos de sintetizar una propuesta global de incidencia.

La incidencia en términos institucionales deberá realizarse tanto sobre los gobiernos nacionales y otros gobiernos locales que aún no consideran la estrategia del asociacionismo translocal, como así también sobre las instituciones del SICA. El espacio generado por el proceso de integración regional debe también ofrecer a los municipios una nueva realidad institucional en la cual ejecutar acciones de incidencia para captar recursos de la cooperación internacional para satisfacer las necesidades internas de cada unidad subestatal.

La SG-SICA coopera para la gestión de Programas y Proyectos en materia de Autonomía Municipal, Desarrollo Local, Descentralización Democrática e Integración Fronteriza y busca impulsar el proceso de la integración centroamericana incorporando nuevas temáticas y actores en la agenda regional por medio de la formación de líderes, la investigación aplicada y la incidencia política; apoya el FALCA y su Secretaría Técnica; acompaña el proceso de la CRCCAM; trabaja para la creación del Consejo Consultivo de los Gobiernos Locales dentro de la

⁴⁷ El *lobbying* es la acción de hacer *lobby*. El *lobby* es entendido como una actividad de presión realizada por un grupo determinado para influir sobre una determinada política pública. *Lobby* en inglés significa “entrada” o “salón de espera”. Los *lobbistas* tratan de influir generalmente sobre el poder legislativo y el poder ejecutivo a los efectos de favorecer sus intereses. Los *lobistas* representan las diferentes demandas de la ciudadanía y trabajan sobre la *responsiveness* de los gobiernos democráticos, es decir, la responsabilidad de ser un gobierno receptivo y sensible a las demandas y preferencias expresadas por la ciudadanía.

Institucionalidad del Sistema de integración e impulsa programas que potencien la Seguridad Ciudadana como elemento esencial del desarrollo local, entre otros.

La incidencia en términos sociales deberá estructurarse con acciones concretas de sensibilización y visibilización sobre los diferentes *stakeholders* (actores) o grupos de interés. Durante las últimas cinco décadas, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han contribuido significativamente a la innovación, el bienestar, el crecimiento económico y el desarrollo internacional. Por ello, las TIC son concebidas en la actualidad como uno de los principales catalizadores de los cambios sociales, la economía, la política, el comercio, las relaciones internacionales y la cultura, a los cuales la sociedad se ha adaptado tanto en las relaciones personales como laborales (Rodríguez, 2012).

Algunos elementos a considerar en una estrategia de incidencia:

- Definir e implementar una agenda transnacional para la reforma de los Códigos Municipales. Los actores del sector público y del privado normalmente actúan como asesores en el diseño, implementación, monitoreo y/o evaluación de políticas y programas públicos, legislación, reglamentos y especificaciones técnicas vinculadas al asociacionismo translocal.

- Diseñar una estructura organizacional adecuada. Es importante diseñar un organigrama adecuado que, además de tener un número suficiente de recursos humanos para llevar a cabo sus funciones, asegure una representación efectiva de todos los actores vinculados (*stakeholders*). La puesta en marcha de una mancomunidad, como hemos visto, requiere de creatividad, flexibilidad y un proceso de mejora continua. Sus miembros deben promover una estructura organizacional flexible, que permita ajustes en los procesos de conformación, manejo y operación de alianzas, así como un rápido y efectivo sistema de resolución de conflictos.

- Identificar y clarificar los objetivos y metas comunes. La definición de los objetivos y metas comunes (principales y derivadas) constituye uno de los factores más importantes para la sostenibilidad a largo plazo y éxito de las reformas planteadas, además de que promueve un mayor nivel de compromiso, apropiación y, en consecuencia, una participación activa de los actores involucrados en ellas.

- Considerar las influencias y la falta de apoyo político. Las consideraciones políticas de los integrantes pueden incidir en el éxito o el fracaso. En primer lugar, la influencia política

puede injerir sobre la composición de cualquier alianza determinando el tipo y número de actores que la conforman. Por otro lado, la falta de apoyo político en el proceso de creación de las mancomunidades puede afectar la asignación de recursos humanos, institucionales, físicos y financieros, incidiendo en la capacidad de coordinación y trabajo conjunto entre los distintos actores vinculados; se hace incluso necesario en muchos casos “personalizar” la relación con los políticos locales mostrando los beneficios directos de la articulación.

- Aprovechar las alianzas existentes y creas nuevas parcerías. El aprovechamiento de los espacios de diálogo y colaboración existentes puede facilitar el posicionamiento de la temática así como la posibilidad de llegar a una mayor audiencia en un menor lapso de tiempo. Los líderes locales centroamericanos que logran encaminar agendas comunes bajo un esquema de diseño participativo generan, a su vez, el desarrollo de capacidades y de nuevas *leaderships* en la población. Si bien las mancomunidades trinacionales se preocupan por la construcción de capacidades, liderazgos y empoderamiento de las personas; **hace falta estrechar un diálogo (*ad hoc* o institucionalizado) entre los líderes nacionales y los locales para lograr una asociación de tipo horizontal con reconocimiento mutuo e inclusivo en las asociaciones verticales existentes**⁴⁸. A modo de ejemplo, la asociación horizontal en la Región Trifinio se manifiesta en la construcción participativa de una visión conjunta de desarrollo del territorio transfronterizo en el contexto de la integración centroamericana, el reconocimiento e involucramiento de los entes rectores a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, la institucionalización de los procesos de gestión del territorio y gobernanza multinivel, y la construcción gradual de capacidades y servicios (Ayala y Ambrosio, 2011:17).

⁴⁸ “Las instituciones nacionales como el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y la CTPT reconocen el consolidado liderazgo local de las mancomunidades trinacionales y la rapidez del efecto de sus gestiones en los proyectos locales. No obstante, pese a compartir líneas de interés cercanas como el desarrollo social y sustentable, así como la integración y cooperación transfronteriza, no se detectaron los mecanismos de comunicación estables que puedan encaminar hacia la armonización y alineación de políticas desde la escala nacional hacia la local, además de que prevalece una gestión “*top – down*” tanto de los recursos como de las prioridades e intereses políticos por parte del Plan Trifinio. Esto ha generado la falta de coincidencias entre las necesidades de desarrollo local y los proyectos nacionales. La reciente creación del Viceministerio de Cooperación Internacional en El Salvador denota interés por una mayor comunicación con la CTPT por una acción conjunta y coordinada de los gobiernos en el marco de la integración centroamericana, pero mientras esto sucede, hace falta trabajar una comunicación más estrecha con las mancomunidades trinacionales y locales y esfuerzos mayores para la articulación de lo local con lo nacional” (Ayala y Ambrosio, 2011: 23).

- Diseñar canales efectivos de comunicación y rendición de cuentas. El acceso a información clara y oportuna es necesario para concientizar a los actores involucrados⁴⁹. Es necesario dar a conocer los beneficios de la articulación intermunicipal a partir de resultados y experiencias concretas como la de la MTFRL. Es menester la distribución de la información maximizando la eficiencia y beneficios de la comunicación directa a todos los ciudadanos dado que su transmisión (por medio de TIC) favorece la creación de una conciencia en torno a la importancia de estas asociaciones municipales y sus funciones. Se debe mantener un flujo constante de información entre los actores a partir de diferentes medios y metodologías. Es ineludible distribuir material informativo como manuales de buenas prácticas, comunicados oficiales, notas técnicas, ruedas de prensa, entre otros. Por otro lado, promueve la transparencia y rendición de cuentas, su proceso de toma de decisiones, así como la distribución y utilización de los recursos, lo que puede traducirse en un mayor apoyo político e institucional. Es necesario fomentar la comunicación efectiva, la transparencia y la rendición de cuentas entre los miembros de la mancomunidad, así como entre éstos y su ciudadanía. La adopción e implementación de la agenda temática de una mancomunidad involucra una amplia gama de actores, lo que en ocasiones puede dificultar la conciliación de sus intereses. Deficiencias en la comunicación pueden incrementar el riesgo de retrasos en la adopción y/o implementación de medidas políticas. Por otro lado, el éxito de una mancomunidad también depende fuertemente del compromiso y las contribuciones de sus miembros. La administración de los recursos y la rendición de cuentas de una mancomunidad deben ser transparentes, generando una mayor confianza entre todos los miembros y, consecuentemente, una mejora en las capacidades generales tanto en la mancomunidad como en los municipios que la conforman.

- Diseñar mecanismos de evaluación que permitan medir los resultados políticos de las mancomunidades, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y el respeto de la autonomía municipal. Con el objetivo de verificar si una mancomunidad está operando de la manera esperada y logrando el fortalecimiento de las capacidades, los miembros deben contemplar el diseño de mecanismos de evaluación para sus acciones individuales y colectivas

⁴⁹ Un elemento interesante es la implementación del Sistema de Información de la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (SICDES) desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, que en el caso de la cooperación triangular, se comunica directamente con el SICA. No obstante ello, no se ha detectado relación alguna entre el SICDES y COMURES, o el SICDES y las mancomunidades o directamente con los municipios.

así como aquellos factores que permitan identificar áreas oportunas para el cambio o factibles de ser mejoradas. Las TIC pueden representar una herramienta fundamental en el montaje de estos sistemas. Los sistemas de capitalización de buenas prácticas pueden ser de mucha utilidad por sus dos componentes fundamentales: evaluación y socialización⁵⁰.

- Prever un espacio de participación efectivo para el sector privado local en el marco de las mancomunidades: El sector público y el sector privado tienen responsabilidades complementarias, no sustituibles. Las acciones del sector privado deben ser consideradas como un complemento de los esfuerzos del sector público, no como un reemplazo de sus responsabilidades. Es importante asegurar que el sector privado no interfiera en la esfera de las responsabilidades gubernamentales, especialmente en aquellos aspectos vinculados al marco regulatorio, las negociaciones de acuerdos y las políticas públicas en cada materia específica. El sector público local debe seducir al sector privado para que éste último pueda realizar inversiones productivas socialmente responsables. En el marco de las mancomunidades podrían desarrollarse programas de responsabilidad social empresaria (RSE) hasta ahora muy poco utilizados.

- Diseñar estrategias de visibilidad destinadas a potenciar los beneficios del asociacionismo translocal y la integración desde abajo: La creación de una agenda de eventos de alto nivel (Seminarios, Convenciones, Talleres, Conferencias, etc.) en los diferentes países del SICA que permita a las políticas, sectores de interés y poblaciones locales tomar contacto con los beneficios de favorecer la integración centroamericana desde los municipios, desde los propios territorios. Particularmente relevante puede ser el apoyo del CeSPI en este punto del Plan de Incidencia dados todos sus antecedentes en la materia y experiencias anteriores realizadas en relación con otros procesos de integración regional latinoamericanos.

El desarrollo de este grupo de acciones de incidencia requiere de la identificación de actores estratégicos alojados en diferentes niveles institucionales del sistema de gobernanza. El mapeo de actores que se realiza es absolutamente orientativo y no excluyente.

⁵⁰ Cfr. Rhi-Sausi, J. L., Conato, D. Y Lamela, M. (2011). "Capitalización de buenas prácticas para la cohesión social". Documento elaborado por el CeSPI para la OCO Toscana. *Programa URBAL III*. Rosario.

Identificación y breve descripción de algunos actores estratégicos

El diseño de un plan de incidencia requiere de la identificación de un grupo de actores fundamentales a los que hay que invitar a formar parte de la propuesta; con los que hay que compartir las experiencias y sus beneficios, a los que hay que convencer para obtener su apoyo.

La identificación de los actores para este Plan a los que se los invitará a compartir las propuestas de modificación de los Códigos Municipales centroamericanos con el objetivo de estimular el asociacionismo translocal y la integración desde abajo necesita hacerse desde la perspectiva de la gobernanza multinivel vertical; por ello, la presentación de los actores se estructurará por niveles. No es objetivo de este trabajo profundizar sobre la dimensión horizontal de la gobernanza pues implicaría un estudio más detallado partiendo de la premisa que si bien la cooperación transfronteriza debe incluir la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera, es decir, que implica la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio; en la práctica, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo. (Coletti, 2009: 3).

A continuación se realiza una identificación de actores o espacios estratégicos: dicho lo cual no implica que la misma sea taxativa ni excluyente.

Nivel Regional

- *Unidad de Seguridad Democrática* (adscripta al SG-SICA) que coopera en la gestión de Programas y Proyectos en materia de Autonomía Municipal, Desarrollo Local, Descentralización Democrática e Integración Fronteriza y busca impulsar el proceso de la integración centroamericana incorporando nuevas temáticas y actores en la agenda regional por medio de la formación de líderes, la investigación aplicada y la incidencia política; **apoya el Foro de Autoridades Locales de Centroamérica y su Secretaría Técnica; acompaña el proceso de la Consulta Regional sobre la Carta Centroamericana de la Autonomía Local; trabaja para la creación del Consejo Consultivo de los Gobiernos Locales** dentro de la Institucionalidad del SICA e impulsa programas que potencien la Seguridad Ciudadana como elemento esencial del desarrollo local, entre otros.

- *Parlamento Centroamericano (PARLACEN)*: Es el órgano de representación política y democrática del SICA con el objetivo de fortalecer la integración centroamericana. Cuenta con capacidad propia para proponer legislación en materia de integración regional, iniciativas para ampliar y profundizar la integración centroamericana y actuar como el único foro político regional con la participación de todas las corrientes ideológicas existentes en la región. La naturaleza jurídica del PARLACEN lo define como el órgano regional y permanente de representación política y democrática del SICA, con el fin de realizar la integración centroamericana y una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a la legislación en materia de integración, las legislaciones nacionales y al derecho internacional. Junto con el Parlamento Europeo es el único es el único parlamento regional con representación política y legitimidad democrática plena, dada la elección directa de sus diputados en Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá y República Dominicana. Cuenta con una **Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana** presidida actualmente por Nicaragua.

- *Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)*: Dentro del Plan de Acción aprobado el 20 de julio de 2010 por los Presidentes del SICA, se buscó relanzar la integración social y se instituyó el Consejo de Integración Social Centroamericana para el desarrollo programas graduales de movilidad fronteriza, educación, salud, trabajo, vivienda y cohesión social. La SISCA organizó, ese mismo año, el Foro de Ordenamiento Territorial Centroamericano y República Dominicana con el objetivo de: “promover el diálogo y el intercambio de conocimientos y experiencias nacionales y regionales sobre ordenamiento territorial que contribuya a que los actores involucrados fortalezcan las agendas de trabajo, la formulación y/o actualización de propuestas de anteproyectos de ley, las proyecciones y avances de planes municipales y el fortalecimiento institucional de los Estados de la región función de esta temática”.

- *Consulta Regional sobre la Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal*: La elaboración, consulta y posterior aprobación de una Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal surge como mandato del I Foro de Autoridades Locales de Centro América (FALCA) desarrollado en el 2008. En dicha reunión se resolvió que la carta debía contener, al menos, los siguientes preceptos: **a) establecer una definición clara del concepto de autonomía local; b) el fortalecimiento del gobierno local como una la estructura más próxima a la ciudadanía; c) el fortalecimiento de los procesos de descentralización de los Estados**

centroamericanos como instrumento o herramienta en función de convertir a los territorios como escenarios de desarrollo integral y calidad de vida para la gente; d) el establecimiento de criterios para avanzar hacia una definición más precisa del marco competencial de los gobiernos municipales que permita el mayor nivel de homologación de los marcos jurídicos nacionales; e) la necesidad que los gobiernos locales cuenten con resultados financieros suficientes para ejercer sus responsabilidades y competencias. A más competencias, más recursos; f) participación ciudadana como factor clave para el fortalecimiento de la autonomía local y buen gobierno; g) plantear el reconocimiento de los gobiernos locales como sujetos importantes en el proceso de la integración centroamericana que permita relacionar lo local, lo nacional y lo regional. En el marco del Programa de Consulta Regional sobre la

Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal se ha preparado el borrador de dicho documento y actualmente se encuentra en discusión con los distintos sectores de interés y se ha planteado el diseño de una estrategia de incidencia sobre los gobiernos nacionales con especial atención a los parlamentos nacionales, la gremiales nacionales y el parlamento centroamericano, entre otros. Los responsables de la Consulta Regional asimismo persiguen la constitución de un Consejo Consultivo de los Gobiernos Locales en el ámbito del SICA, actualmente algunas instituciones de la sociedad civil como Federación de Municipios del Istmo Centroamericano que reúne a varios municipios y asociaciones municipales del subcontinente forman parte del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA).

- *Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*: es un banco multilateral, creado en 1960, es una persona jurídica, de carácter internacional, que tiene por objeto promover la integración y el desarrollo de los países fundadores: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. La Unión Europea y el BCIE acordaron a principios del 2004 establecer el Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central (ZONAF), enfocándose principalmente en **el Desarrollo Integral de Municipios Fronterizos de Centroamérica y el Manejo de Cuencas Multinacionales**. En base a las distintas necesidades que tiene la región, el Programa ZONAF concentra sus esfuerzos considerando los siguientes objetivos:

- Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población centroamericana mediante acciones tendientes a reducir la pobreza y la vulnerabilidad social además de fortalecer las capacidades y participación de la comunidad.
- Contribuir a mejorar la cantidad y la calidad de agua en las cuencas compartidas, así como del uso eficiente de las mismas para evitar posibles conflictos internacionales.
- Contribuir al fortalecimiento del proceso de Integración Centroamericana.

El Programa busca a partir del desarrollo y fortalecimiento del capital social involucrado en el manejo de las cuencas compartidas y en la gestión de los asuntos municipales fronterizos, contribuir a resolver de forma sostenida los problemas cotidianos y materiales del vivir en la frontera. ZONAF cuenta como objetivo específico de: “aumentar la participación de la población de las zonas fronterizas y cuencas compartidas seleccionadas, en el desarrollo local, nacional, regional por medio del aumento de sus capacidades de planificación y gestión del territorio”. Ante la necesidad de fortalecer las zonas de frontera, el ZONAF se concentró en una primera instancia en actividades de facilitación estimulando la presencia del Banco, talleres de capacitación y acompañamiento proyectual a 103 proyectos sobre las dimensiones de la competitividad, la integración centroamericana, el desarrollo social y el medio ambiente como variable transversal. A posteriori, el ZONAF definió los criterios de selección a partir de la creación de fondos de desarrollo y, por último, se concentró en el análisis y seguimiento de los proyectos de inversión que es la principal función del BCIE. Con el programa ZONAF se trabajó en 57 municipios constituidos en 9 microrregiones. A finales del 2011 se cerró el programa bilateral de cooperación con la UE por lo que actualmente, basándose en las lecciones aprendidas y en el marco de la Estrategia Institucional 2010-2014, el Banco trabaja actualmente en una nueva propuesta para darle continuidad a este programa.

Nivel Nacional

Poder Ejecutivo Nacional

Costa Rica

- *Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM):* cuyo objetivo es fortalecer y modernizar el Régimen Municipal Costarricense, brindando un servicio oportuno y de óptima calidad, que logre satisfacer las necesidades de los gobiernos locales y de las respectivas comunidades, estimulando y propiciando una eficiente gestión que favorezca el desarrollo político, económico y social de Costa Rica. Se pretende que el IFAM apoye y consolide un proceso a partir de una estrategia nacional, en donde las instituciones del sector público involucren en sus acciones a todos los gobiernos locales, para que éstos logren transformarse y posicionarse como agentes de cambio y ejes del desarrollo local participativo, en forma transparente, eficiente y con permanente disposición a la rendición de cuentas. En materia de asistencia técnica, el IFAM; se ha enfocado en: Finanzas

Municipales, Campo Jurídico, Desechos Sólidos y Maquinaria, Coordinación interinstitucional y Sistemas de Información.

El Salvador

- *Vicepresidencia de la República*: Sensible a los temas del asociacionismo translocal y fronterizo a partir de la experiencia del Plan Trifinio.

- *Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización dependiente de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República*. La Subsecretaría ha presentado un Plan Quinquenal de Desarrollo (2009-2014) que cuenta con las metas de: “Impulsar el desarrollo del territorio y corregir desequilibrios y disparidades que obstruyen su gestión, en municipios y microrregiones, es una prioridad nacional. Lograr esto sin menoscabar la participación social y el ejercicio de la democracia es un reto complejo. Los principios que guían la política de desarrollo territorial y descentralización son los siguientes: a) desarrollo con ordenamiento y descentralización, y con fortalecimiento de la acción ciudadana en la dimensión local; b) desarrollo con participación y democratización (una nueva forma de relación entre Gobierno y población donde se informe e involucre a la ciudadanía en la definición de las prioridades de la gestión y el desarrollo del territorio); c) coordinación interinstitucional y con la sociedad y d) concretar un acuerdo nacional que lleve a concurrir a distintos actores y sectores en la acción hacia y con el territorio para encarar conjuntamente sus prioridades. Los objetivos principales de la política son: a) trazar la concepción y la ruta de los procesos de desarrollo de los territorios, de la descentralización y la desconcentración, del ordenamiento territorial y del financiamiento necesario; b) definir la estructura de coordinación e impulsar la reorganización de las instituciones ligadas al desarrollo local; c) analizar e impulsar la carrera administrativa municipal, porque esto profesionalizará el servicio civil municipal y los gobiernos municipales plurales, pero sobre todo contribuirá a construir una cultura de participación; d) aportar a la democratización del territorio por medio de procesos de desarrollo local que establezcan mecanismos permanentes de participación y estimulen la asociatividad de municipios (la construcción y la articulación de las microrregiones permitirá conformar regiones que respondan a la realidad del territorio) y e) territorializar la política estatal, incluida la Política Nacional de la Mujer, a través de la coordinación de las dependencias gubernamentales involucradas para que lleguen al territorio con una propuesta articulada y que fortalezca y apoye a los municipios y las microrregiones. Las líneas estratégicas de acción de la política de desarrollo territorial y descentralización son las que siguen: a)

impulsar los procesos de descentralización, de ordenamiento territorial y de financiamiento del desarrollo de los territorios; b) fortalecer las capacidades de los municipios y las microrregiones para impulsar su desarrollo y reorganizar la institucionalidad nacional para apoyarlos y c) coordinar acciones estratégicas para el territorio y con el territorio (Municipios libres de riesgos: territorios seguros - prevención de violencia-; territorios verdes, limpios y saludables -descontaminación y conservación del territorio- y territorios productivos -dinamizar economías locales y fortalecer economías familiares-.

- *Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)*, cuyos objetivos son: Fortalecer las capacidades y las competencias en la gestión integral del desarrollo de las municipalidades del país; y, contribuir a que las municipalidades realicen una gestión exitosa del desarrollo territorial. El área de asistencia técnica ha diseñado un proceso para el desarrollo de capacidades de técnicos y funcionarios municipales en las diferentes áreas que permite fortalecer la calidad de la gestión administrativa y la prestación de servicios de las organizaciones municipales a sus comunidades. Los elementos orientadores de la asistencia técnica están constituidos por los elementos de política pública establecida por el gobierno central en cuanto a la Descentralización, el Desarrollo Territorial, Desarrollo Económico Local, la preservación y conservación del medio ambiente. Los principales campos de atención están dirigidos al fortalecimiento administrativo, financiero y de planificación de las administraciones locales. La complementariedad de aportes al proceso de modernización del sector municipal descansa en la coordinación interinstitucional con otros agentes públicos, privados y de cooperación internacional.

Guatemala

- *Vicepresidencia de la República*: Sensible a los temas del asociacionismo translocal y fronterizo a partir de la experiencia del Plan Trifinio.

- Secretaría General de la Presidencia de la República se pueden considerar los Comisionados para el Desarrollo Local, para la Reforma Política e Institucional y la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado.

Honduras

- *Vicepresidencia de la República*: Sensible a los temas del asociacionismo translocal y fronterizo a partir de la experiencia del Plan Trifinio.

- *Secretaría de Gobernación y Justicia*: Se ocupa de lo concerniente al Gobierno Interior de la República, incluyendo la Coordinación, enlace, supervisión y evaluación de los regímenes departamental y municipal; el enlace con los Partidos Políticos en su relación con el Gobierno; entre otras cuestiones de interés. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva - Unidad Técnica de Descentralización y con Direcciones de Fortalecimiento Local, de Desarrollo Local y de Ordenamiento Territorial. En cuanto al Plan Estratégico de la Secretaría es de destacar su interés en ser “líder del proceso de descentralización” y “en el desarrollo de políticas para el ordenamiento del territorio”. Asimismo, buscara “mejorar la coordinación y enlace interinstitucional para hacer más coherentes y eficaces las políticas de enlace interior del país para impulsar el desarrollo sostenible con equidad”. Las áreas de acción identificadas en el Plan son: Coordinación y enlace institucional (busca asegurar la coordinación y el enlace interinstitucional para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas del régimen interior del país, relativas al Desarrollo Regional y Local, el Ordenamiento Territorial, la Protección de la Población y el Fortalecimiento del Estado de Derecho); Desarrollo regional y local (pretende promover el desarrollo regional y local sostenible en forma descentralizada y participativa, a fin de aumentar el crecimiento económico, reducir la pobreza, profundizar la gobernabilidad democrática y contribuir con el equilibrio macroeconómico del país); y, Ordenamiento territorial (aspira a generar una visión del país en su dimensión territorial, la cual integrara en forma optima la población, los recursos naturales y la infraestructura socio productiva y articulara los organismos técnicos, institucionales, políticos y financieros para alcanzarla).

Nicaragua

Instituto Nicaragüense del Turismo: Creado en 1979 con algunos de los siguientes objetivos que a continuación se detallan según el Art. 7 de la que le diera origen. En la sección de objetivos políticos: (...) d) Participar con las Juntas Municipales y organizaciones populares, en la realización del inventario turístico de su localidad y el consecuente rescate, conservación y protección de los ambientes y recursos turísticos, identificados bajo la orientación y supervisión del Instituto. En la sección de objetivos económicos: (...)b) Fomentar, promover y participar en la formación de consorcios económicos mixtos, nacionales y extranjeros, cooperativas, asociaciones gremiales y sociedades naturales o jurídicas, con el fin de construir, remodelar, desarrollar, establecer y/o administrar obras y servicios con fines turísticos. En la sección de

objetivos culturales: (...)b) Organizar y/o promover conjuntamente con el Ministerio de Cultura, actividades culturales de índole popular con fines turísticos. Entre los atributos mencionados en el art. 8 caben mencionar: a) Efectuar la planificación, programación, el análisis, orientación conducción, coordinación y evaluación de la política económica y social de desarrollo del turismo de acuerdo con los planes y pautas de desarrollo nacional del Ministerio de Planificación; (...); g) Abrir y mantener actualizado el “Inventario del Patrimonio Turístico Nacional”; h) Crear un Banco de Información Turística;i) Participar en la reglamentación de los planes urbanísticos y las condiciones en las áreas y ambientes considerados de interés turístico; (...); **n) Celebrar acuerdos con entidades similares centroamericanas, hemisféricas u otras, para el establecimiento de circuitos turísticos que incluyan a Nicaragua.** La experiencia actualmente en desarrollo del Conglomerado Turístico - Ruta del Agua que ha identificado la zona de Rio San Juan como un polo de desarrollo turístico por excelencia puede constituirse en un caso testigo de acercamiento para la cooperación transfronteriza en la materia entre Nicaragua y Costa Rica.

Panamá

Ministerio de Economía y Finanzas: Secretaría Ejecutiva del Convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Panamá-Costa Rica y Secretaría Técnica de la Comisión Mixta para Centroamérica. Estos espacios institucionales contribuyen con la posibilidad de obtener financiamiento específico para zonas de fronter.

*Ministerio Público:*Sus funciones se encuentran en la Constitución Política de 1972, artículo 220,en donde se señalan: (...) Defender los intereses del Estado o del Municipio.

Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental: Programa MuNet (programa de *e-government* destinado a la creación de municipios eficientes y transparentes.La articulación y el desarrollo de un programa de *e-government* para laz zonas de frontera de Panamá ofrece la

posibilidad de trabajar en red y generar economías de escala, a la vez, que fortalecerá la denominada e-democracia⁵¹.

Es dable destacar que se ha evitado la identificación de las secciones específicas de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países objeto de este estudio. Tanto en entrevistas con funcionarios como a partir del estudio de sus páginas webs oficiales puede deducirse una aproximación de las fronteras rígida, basada exclusivamente en los diferendos limítrofes pendientes de su resolución; o bien, en una aproximación casi exclusivamente securitaria.

Como en las Cancillerías suelen coexistir distintos grupos de intereses contrapuestos (manifestación mucho más clara a diferencia de otros ministerios nacionales), es decir, en un mismo espacio institucional hay Secretarías, Subsecretarías y Direcciones que trabajan en pos de la integración regional y el comercio bilateral pero también las hay aquellas destinadas a proteger “la soberanía” y a resolver (y ganar) cada conflicto fronterizo que quede pendiente; se hace necesario un estudio detallado de la matriz relacional de cada uno de los Ministerios con el entrecruzamiento de todas aquellas variables producto del poder formal e informal.

⁵¹ Hay que diseñar una “e-democracia que permita a la democracia real superar las barreras del espacio y el tiempo, incluyendo más actores y ciudadanos en los procesos participativos y en las redes ciudadanas; que proporcione procesos de información adecuados para el acceso, la utilización y la elaboración de contenidos locales; que provea procesos de consulta para la toma de decisiones; que provea procesos de difusión de las demandas sociales; que provea procesos de participación en la elaboración de propuestas y en la toma de decisiones de gobierno; que provea facilidades para el surgimiento de redes virtuales que faciliten la conformación de redes ciudadanas locales, nacionales, regionales y globales; que provea la infraestructura necesaria para la articulación de redes de cogestión entre estado y sociedad con multiplicidad de actores y con enfoque integral de las problemáticas del desarrollo”. Cfr. Goldstein; 2005: 97-98).

Poderes Legislativos

Dada la complejidad temática que implica el asociacionismo translocal se identifica una comisión principal y otras que también podrían o deberían tener participación en la temática. Es de notar que no necesariamente figuran las competencias de cada una de las comisiones en los sitios webs de las Asambleas Legislativas.

Parlamento	Asamblea Legislativa Costa Rica	Asamblea Legislativa El Salvador	Congreso Nacional Honduras	Congreso Guatemala	Asamblea Nacional Nicaragua	Asamblea Legislativa Panamá
Comisión principal	Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y desarrollo local participativo	Comisión Permanente de Asuntos Municipales ⁵²	Comisión Ordinaria de Asuntos Municipales I y II.	Comisión Ordinaria de Asuntos Municipales	Comisión de Población, Desarrollo y Municipios	Comisión de Asuntos Municipales
Otras comisiones	Comisiones Permanentes Ordinarias de Gobierno y Administración, de Asuntos Jurídicos y de Asuntos Sociales y Permanentes Especiales de Consultas de Constitucionalidad y de Relaciones Internacionales y de Comercio Exterior.	Comisiones Permanente de Política, de Legislación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior,	Comisión Ordinaria de Asuntos Constitucionales, de Gobierno y Justicia, de Relaciones Exteriores.	Comisión Ordinaria de Descentralización y Desarrollo, de Catastro y Ordenamiento Territorial, de Integración Regional, de Legislación y Puntos Constitucionales.	Comisión de Asuntos Exteriores	Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores

⁵² Su fundamento indica que: “Le corresponde el análisis y estudio de la legislación municipal del país, tanto en sus aspectos administrativos, como de circunscripciones municipales, ordenamiento territorial, descentralización, participación ciudadana y especialmente sobre las leyes de impuestos municipales o arbitrios de todos los municipios del país; así mismo, dictamina sobre el informe de labores que presenta el Ministro de Gobernación”.

Gremiales Nacionales

Las gremiales de municipios son las asociaciones nacionales que agrupan a la totalidad de los municipios de un país y de allí su carácter nacional. Su mayor objetivo es la incidencia política en pos de los principales intereses municipales, los que se podrían unificaren tres grandes grupos:

- Promover y garantizar el principio de la **autonomía local**
- Mejorar la **institucionalidad** de las municipalidades a partir del fortalecimiento de sus capacidades
- Impulsar y sostener los procesos de **descentralización**

Gremial Nacional	Asociación Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), Costa Rica	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)	Asociación de Municipios de la República de Guatemala (ANAM)	Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)	Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)	Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)
Misión	Impulsar la descentralización política administrativa del Estado costarricense, fortaleciendo los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos. Para ello, promover y desarrollar acciones de apoyo tendientes a lograr una mejor gestión municipal de creciente equidad, transparencia y eficiencia.	Promover, fortalecer y defender propositiva y proactivamente la autonomía y competencias municipales, en el marco de la democracia participativa, el desarrollo local y el carácter gremial, representando los acuerdos consensuados de sus miembros y aprovechando las oportunidades dentro de la realidad existente en el país.	Defender la autonomía local y los intereses de los municipios de Guatemala, impulsar la descentralización del Estado y apoyar a los municipios en sus tareas de servicio a la comunidad e impulso al desarrollo de sus territorios.	Con capacidad de gestión institucional y de incidencia política para impulsar el desarrollo integral de los municipios y el ejercicio efectivo de la autonomía municipal.	Promueve y protege la autonomía local, administrativa y financiera de los municipios, la definición e implementación de la descentralización y la promoción del desarrollo local, realizando acciones que le permitan desarrollar sus capacidades y defender los intereses comunes de sus asociados.	Trabajar en la defensa de la autonomía, el mejoramiento y el fortalecimiento de la unidad municipal como garante de la efectiva aplicación de principios democráticos y participativos.

Visión	Ser la entidad política y gremial, expresión legítima del Régimen Municipal, que representa, posiciona y defiende a las municipalidades así como fortalecer la autonomía política, administrativa, financiera e institucional de gobiernos locales dinámicos promotores del desarrollo social, humano y sostenible de sus territorios. UNGL es el ente que reúne y representa políticamente a las municipalidades de todo el país con el fin de hacer llegar al Gobierno Central y a los propios municipios las políticas y principios modernos que deben regir a los gobiernos locales para lograr su fortalecimiento y con ella el desarrollo local. UNGL surgió ante la necesidad que tenía el Régimen Municipal Costarricense de contar con una organización superior que representara y velara por sus intereses.	Ser una gremial líder, autosostenible, pluralista, independiente, moderna y representativa de municipalidades fortalecidas en sus capacidades de gestión y en la prestación eficiente de servicios para el bien común local y la gobernabilidad democrática		Líder y beligerante en el fomento del desarrollo integral de los municipios, la modernización de la gestión pública local y el impulso de la descentralización.	Es una Asociación de Municipios sostenible que defiende y representa los intereses de los gobiernos locales, que es líder del proceso de descentralización del Estado nicaragüense, que trabaja creativamente apoyando a los municipios para que sean capaces de ejercer plenamente sus atribuciones y competencias, convirtiéndose en municipios modernos, competitivos, transparentes, participativos, eficientes y eficaces en el marco de consolidación de la autonomía municipal.	Labora con la intención de ser un interlocutor legítimo de los gobiernos locales. Desde sus inicios, la asociación se ha constituido como un agente de cambio en la definición, control y ajuste del proceso de descentralización, garantizando que en todo momento los intereses municipales sean tomados en cuenta.
Objetivos o Ejes Estratégicos	Impulsar leyes que promuevan el fortalecimiento de las municipalidades	Fortalecimiento de la Autonomía Municipal y Marco Legal, el cual tiene como propósito la revisión	El objetivo principal de la Asociación es el desarrollo y	El mantenimiento del principio de la autonomía municipal,		El principal papel de la AMUPA es el de la incidencia política en todos los niveles del

	costarricenses y su autonomía. Definir y fortalecer las relaciones y canales de comunicación con el Régimen Municipal, nacional e internacional; facilitar el acceso de las municipalidades a una oferta mejorada de asistencia técnica, capacitación y financiamiento. Implementar un Sistema Nacional de Capacitación Implementar un sistema armonizado y descentralizado catastral y registral, como base para la sostenibilidad financiera de las municipalidades.	y actualización del marco legal municipal y especialmente las leyes que permiten la dualidad de competencias del nivel local y central. Fortalecimiento Financiero Municipal, que consiste en fortalecer las finanzas municipales a través de transferencias del Estado y la generación de recursos propios entre otros, para que las municipalidades puedan responder a las demandas de su población. Descentralización, que implica gestionar la incorporación del tema de la descentralización en la Agenda Pública Nacional y promover la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Modernización de los Gobiernos Municipales, apoyando y promoviendo la asistencia técnica y capacitación a las municipalidades para mejorar la eficiencia de su gestión. Contribuir a la seguridad ciudadana, proponiendo y coordinando acciones de los municipios en los temas de seguridad	fortalecimiento integral de las municipalidades del país. Así mismo, defender la autonomía local y los intereses de los municipios de Guatemala e impulsar el desarrollo de sus territorios, promover la descentralización del Estado. Las Líneas estratégicas, dirigidas al fortalecimiento de los gobiernos locales: -Promover la defensa y fortalecimiento de la autonomía municipal. -Promover y gestionar la acción gubernamental para impulsar el desarrollo. -Promover y gestionar la participación de las agencias nacionales e	promoviendo y perfeccionando los principios democráticos y participativos de cada Municipio. Representar en conjunto los intereses de las municipalidades promoviendo una efectiva autonomía financiera, jurídica, política y administrativa en cada municipalidad. Asistir a las municipalidades, por los medios a su alcance, en el estudio o solución de problemas técnicos, administrativos, legales o de otra índole.	Estado, definiendo el interés de los agremiados y sus instituciones, dentro de los marcos legales y democráticos que existen para los municipios y sus comunidades.
--	--	--	---	---	--

		ciudadana y los derechos de los grupos vulnerables. Participación Ciudadana y Transparencia, promoviendo y aplicando mecanismos de participación ciudadana para involucrar activa y directamente a los miembros de la comunidad en las decisiones que afectan su vida, contribuyendo de esta manera a la transparencia de su gestión. Fortalecimiento Institucional del gremio y asociatividad municipal, creando mecanismos de consolidación de asociaciones municipales para impulsar procesos de planificación y gestión con visión estratégica.	internacionales de asistencia técnica y financiera para promover el mejoramiento. -Ejercer liderazgo en la promoción y desarrollo de un plan nacional de capacitación nacional. -Promover la coordinación nacional y regional de las municipalidades.			
Sitio web	www.ungl.org.cr	www.comures.org.sv	www.anam.org.gt	www.amhon.hn	www.amunic.org	www.amupa.org

Nivel Local

Este nivel es considerado fundamental dado los cambios y las transformaciones que ha sufrido y está sufriendo el 'quehacer municipal'. Los gobiernos municipales han incorporado a sus tradicionales funciones el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo local y el fortalecimiento de los lazos de solidaridad e integración regional a través de la concertación y trabajo en redes.

“En un mundo donde la sociedad nacional pierde progresivamente su cordón protector de las fronteras , sobre todo en el plano socio -económico, los grupos y colectividades territoriales, regionales o locales , se ven obligados a reaccionar en un contexto de interdependencia que se traduce en términos de vulnerabilidad y de oportunidad . Nuestras ciudades buscan acoplamientos , como operaciones más allá de las fronteras nacionales ; nuestros alcaldes se transforman en embajadores itinerantes de promoción económica; nuestras cámaras de comercio mediatizan la apertura i nternacional de nuestras empresas (sobre todo pequeñas y medianas); nuestros gobiernos nacionales empiezan a adaptarse, lentamente, al principio de la paradiplomacia de las ciudades” (Soldatos, 1990).

Los alcaldes con fuerte liderazgo local cuentan con una gran oportunidad para comandar muchos de estos procesos y la paradiplomacia constituye una de sus principales estrategias. La actividad paradiplomática forma parte de la base de las mancomunidades fronterizas y de la propia gestión de los territorios.

Como se ha sostenido: “Las mancomunidades mostraron un buen potencial como entidades catalizadoras para promover desarrollo a través de una gestión descentralizada del territorio. Se revelaron como una economía de escala para generar capacidad institucional de modo que los municipios puedan sentirse respaldados para su interacción con otros territorios fronterizos. Los municipios plantearon la importancia de aumentar los recursos financieros dirigidos a fortalecer las capacidades institucionales, el desarrollo social y la capacidad productiva de las fronteras” (Peñas, 2011: 145).

Como han indicado los gobiernos municipales, los retos principales en materia de asociacionismo se pueden sintetizar en un plan de incidencia consensuado y compartido centrado en: propiciar una agenda municipal conjunta, generar recorridos formativos y de

capacitación para los recursos humanos municipales que respondan a las nuevas *technicalities* exigidas, potenciar el respeto del principio de la autonomía, la homogeneización (que hemos dado en llamar centroamericanización) de los códigos y leyes municipales, **obtener financiamiento para procesos y proyectos de asociacionismo translocal impulsando una suficiente estructura financiera en los propios Códigos Municipales que permita que los municipios, en base a su autonomía local, puedan realizar una adecuada gestión territorial optimizando el rol de las mancomunidades**, favorecer el acercamiento y la coordinación de acciones con los gobiernos nacionales impulsando procesos de diálogo y concertación con las Cancillerías, los Ministerios de Gobierno, etc.

La tarea inicial en este punto pasa por identificar a todos los alcaldes con un fuerte liderazgo local, comprometido y moderno, dispuesto a realizar la transferencia de buenas prácticas de gestión por resultados y dispuesto a comprometer parte de su presupuesto en el desarrollo de mancomunidades. El trabajo en red entre estos intendentes es fundamental.

Si “*governance is about managing networks*” (Rhodes, 1997), los gobiernos locales deben constituirse en los nodos de estas redes. La no existencia de un centro jerárquico, la interdependencia de los actores al momento de resolver problemas y una cierta ‘institucionalización’ en el sentido menos estructural del término, hacen del trabajo en red un gran oportunidad para articular políticas y estrategias de incidencia. La comprobada innovación del trabajo en red constituye una importante garantía en los nuevos procesos de implementación políticas públicas a la vez que contribuye a la creación de *governance* horizontal.

Cuadro 7. Activación, características y beneficios del Trabajo en Red

TRABAJO EN RED		
ACTIVACIÓN (Gomá y Blanco, 2002)	CARACTERÍSTICAS (Börtzel, 1998)	BENEFICIOS (Di Paolo, 2009)
- Favorecer las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento sobre la base de las <u>necesidades, interdependencias mutuas y el</u>	- La no existencia de un centro jerárquico capaz de <u>fijar procesos de gobierno de forma monopólica</u> dado que se cuenta con una estructura multinodal y	- La <u>formulación e implementación de políticas</u> se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos

<u>fortalecimiento de las posiciones nodales.</u> - Fortalecer la <u>densidad relacional</u> es generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la propia interacción, explorando la creación de escenarios de suma positiva y el <u>diseño de instrumentos de regulación</u> a los efectos de reducir los conflictos y las incertidumbres. - <u>Promover la intermediación</u> para vigorizar las capacidades de encuentro de los denominadores comunes entre los actores que puedan canalizarse en acciones concretas a partir de la <u>generación de confianza</u>, la facilitación del diálogo y la construcción del consenso.	relacional tanto de procesos como de resultados. - La interdependencia no sólo es entendida como <u>pluralismo de actores</u> sino también como <u>dependencias mutuas entre los actores</u> en el momento de resolver problemas. - Persiguen objetivos, establecen recursos y consiguen resultados. Es necesaria una cierta institucionalización dado que es producto de las interacciones sostenidas con algún nivel de <u>estabilidad y rutinización</u>.	actores - Las políticas y su implementación pueden alcanzar una <u>mayor aceptación y legitimación social</u> consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva. - La participación interactiva y simétrica supone una amplia y democrática variedad de intereses. - <u>Incrementan las capacidades unilaterales</u> de los gobiernos en términos de eficiencia y eficacia. - <u>Reducen los costos de transacción en situaciones de toma de decisiones complejas</u> al promover una base de conocimiento común, experiencia y orientación lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información. - <u>Reequilibran las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia</u> más allá de las estructuras formales.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Una potenciación del FALCA, la activación del foro como una verdadera red puede constituir el espacio para la creación de los consensos necesarios locales para la realización de la necesaria incidencia de los gobiernos locales sobre sus órganos nacionales y regionales.

El FALCA y la construcción de una Red de Ciudades de Centroamérica conforman una oportunidad sin igual para incidir sobre las autoridades *ut supra*, el contacto con otras redes como la Red de Mercociudades y sus metodologías de incidencia, pueden ser de mucha utilidad así como montar un sistema de diálogo inter-redes a los efectos de lograr la transferencia de las buenas prácticas de una de las redes de ciudades asociadas a un proceso de integración regional como el del Mercosur, con mayor reconocimiento y éxito internacional⁵³. Es de mencionar

⁵³ Sobre este punto, véase: Martín López, M. y Oddone, N. (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada, UIM.

también que la articulación del trabajo en red por ejes temáticos ha sido comprobada como uno de los puntos de fuerza de Mercociudades y se trata, asimismo, de una de las estrategias de gobernanza trasnlocal que se ha identificado en este estudio para Centroamérica⁵⁴.

- FALCA: El Foro de Autoridades Locales de Centroamérica se constituyó en el 2008. El papel activo de las autoridades locales, la defensa de la autonomía municipal y el fortalecimiento de las capacidades de gestión son condiciones fundamentales para el sustento de los procesos de cooperación intermunicipal. Uno de los puntos más importantes de la Declaración de San Salvador se centra en la construcción de la *Red de Ciudades de Centroamérica*, la que debe constituir “un importante instrumento que contribuya a elevar entre los gobiernos locales el nivel de diálogo, intercambio y cooperación” (punto 7). El Foro estableció los siguientes ejes estratégicos de trabajo: desarrollo y fortalecimiento del liderazgo político y administrativo local, desarrollo económico y social, ciudades con calidad ambiental, seguridad y convivencia ciudadana y promoción y desarrollo de turismo regional. En lo que respecta al reclamo institucional para los actores locales dentro del SICA se destaca en punto 10 de la Declaración: “proponemos que los Estados Nacionales de Centroamérica y el Sistema de Integración Centroamericana reconozcan un espacio propio de los territorios y sus Gobiernos Locales en la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericano, dado que los territorios son espacios de gobernabilidad y contrapartes efectivas de los programas de desarrollo económico y social”.

Sociedad Civil

- FUNDEMUCA: La Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA), tiene como objetivo contribuir a fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, como entidades políticas, democráticas y de gestión pública para la promoción del desarrollo humano.

⁵⁴ Para profundizar los estudios sobre la Red de Mercociudades, véanse: Oddone, N. (2008). *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia y Granato, L. y Oddone, N. (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

- FEMICA: La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano es una organización regional sin fines de lucro, creada en septiembre de 1991, integrada por las municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones centroamericanas, ya sean nacionales, regionales, departamentales o provinciales de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica. Cuenta con un órgano principal que es la Asamblea de Alcaldes, una Junta Directiva compuesta por miembros representativos de cada país y una Dirección Ejecutiva. Entre los objetivos de FEMICA se encuentran apoyar el desarrollo municipal de la región a través de la cooperación intermunicipal, la investigación, el análisis y el impulso de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, la promoción de la cooperación internacional y la asistencia técnica para los municipios centroamericanos; asimismo, persigue los fines de constituirse en una fuente básica de información y documentación del desarrollo local, promover la imagen de los municipios y divulgar sus avances y logros. FEMICA tiene la representación de la *International Union of Local Authorities* en Centroamérica, del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), y además trabaja en colaboración con la Organización Centroamericana y del Caribe de entidades Fiscalizadoras Superiores en temas relacionados con la transparencia de la gestión financiera de los GL. Ante lo “adormecida” que se ha encontrado la FEMICA durante los últimos años y el dinamismo de las Mancomunidades, el especialista Rokaël Cardona, ha venido planteando en diferentes foros la necesidad de reformar los Estatutos de FEMICA a los efectos de convertirla en una Federación que incluya las Asociaciones Municipales y las Mancomunidades reconociendo el potencial que las mismas tienen para estimular la integración regional desde abajo.

- IDELCA: El Instituto para el Desarrollo Económico Local en Centroamérica es una entidad sin fines de lucro, creada para formar líderes locales que impulsen nuevas concepciones, métodos y experiencias de desarrollo local, así como de la integración centroamericana. El IDELCA es un esfuerzo impulsado por organizaciones centroamericanas que cuentan con experiencia en materia de organización y desarrollo local, también constituye un espacio de encuentro entre las Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y el Caribe así como con la Cooperación Internacional, para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios y de sus formas asociativas.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. (1999). "Identidad y territorio". En: Elgue, M. *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Buenos Aires, Corregidor.
- ALBURQUERQUE, F. (2006). "Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva". *Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva* del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), San José de Costa Rica, BID.
- ALVARADO, D. (2001). Tesis de Maestría: "Propuesta de funcionamiento de los distintos modelos de Asociativismo Municipal en Nicaragua". Managua.
- ARCINIEGAS, H. (2011). "La cooperación intermunicipal transfronteriza: experiencias sudamericanas". En: Altmann, J. y Beirute, T. *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires, FLACSO-CAF-Teseo.
- Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, Hábitat II. *Soluciones locales a problemas globales: el futuro de los asentamientos humanos*. Estambul, 30 y 31 de mayo de 1996.
- AYALA MARTÍNEZ, C. y AMBROSIO TORRES, K. (2011). *Cooperación en la Región del Trifinio: un caso de cooperación transfronteriza Sur-Sur*. México, Instituto Mora, BID.
- BLANCO, I., LOWNDES, V. y PRATCHETT, L. (2009). "Re-Organising Babylon: On the meaning of Policy Networks and Network Governance and their Democratic Consequences". Paper prepared for the Conference *Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulations*. Roskilde University.
- BOCALANDRO, L. y VILLA, R. (2009). *Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe*. Washington, BID.
- BÖRTZEL, T. (1998). "Organising Babylon – On the different Conceptions of Policy Networks", *Public Administration*, N° 76.
- BRAVO, A. (2001). *Derecho Local en Nicaragua*. Managua, Helios.

- CALDENTEY DEL POZO, P. y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (2010). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- CARDONA, R. (2008). "La integración centroamericana desde lo local: La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa". En: *Anuario 2008, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Montevideo, OCD UE-AL.
- CELATA, F., COLETTI, R. y SANNA, V. S. (2012). "La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina". Roma, mimeo.
- COLETTI, R. (2009). "Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo. Enseñanzas de la experiencia europea". *X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición*. Arica-Tacna, del 25 al 29 de mayo de 2009.
- CONATO D. (2006). "Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana. Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur". Roma, CeSPI. Disponible en: <http://www.cespi.it/RISTIS/DOCUMENTOFINALEIILA-español.pdf>
- CONATO D. (2009). "Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana". En: Rhi-Sausi, J. L. y Conato, D. *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, CeSPI e IILA.
- CORNAGO PRIETO, N. (2001). "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación" en Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- CORNAGO PRIETO, N. (2010). "La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción". En: Maira, L. *La política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires, El Zorzal.
- DI PAOLO, G. (2009). *Globalización e Impronta Local*. Granada, UIM.

- DROMI SAN MARTINO, L (2002). *Derecho Constitucional de la Integración*. Buenos Aires, Marcial Pons, Editorial Ciudad Argentina y Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense.
- DUCHACEK, I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. London, Westview Press.
- FABBRINI, S. (2003). "L'europizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia". En: Fabbrini, S. *L'europizzazione dell'Italia*. Bari, Laterza.
- FABBRINI, S. (2007). "L'Unione Europea come democrazia composita?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Nro. 1, Año XXXIV. Bologna, Il Mulino.
- FABBRINI, S. (2008). "El proceso de integración europeo: ¿enseñanzas para otros procesos regionales?" En: Durán, S., Granato, L. y Oddone, N. *Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires, UAI.
- FARAH, P., GRANATO, L. y ODDONE, N. (2010). *Las regiones de la Argentina. Herramientas para el desarrollo*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- FEATHERSTONE K. y RADAELLI C. M. (2003). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- FERNÁNDEZ MAJÓN, D. (2005). "El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa", *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, N ° 69. Barcelona. CIDOB.
- GOLDSTEIN, R. "Sociedad de la información, democracia y desarrollo: Las TIC's como herramientas para el fortalecimiento de procesos decisorios participativos en La gestión local". En: Finquelevich, S. *E-política y E-gobierno en América Latina*. Buenos Aires, Likns, 2005.
- GOMÀ, R. y BLANCO, I. (2002). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". En Actas: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, del 8 al 11 de octubre.
- GRANATO, L. y ODDONE, N. (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M. (2009). *Análisis del Marco Normativo y Construcción de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociacionismo Municipal*. San José de Costa Rica, AECID, DEMUCA.
- HERNÁNDEZ, A., JIMÉNEZ, A. y PICÓN, J. C. (2006). "Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional", *Anuario de la cooperación descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, Montevideo.
- HIREZI, M. (2011). "La cooperación intermunicipal transfronteriza en la región del trifuio de El Salvador, Guatemala y Honduras". En: Altmann, J. y Beirute, T. *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires, FLACSO-CAF-Teseo.
- KEATING, M. (2001). "Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias". En: Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- MAIRA, L. (2010). *La política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires, El Zorzal.
- MARTÍN LÓPEZ, M. A. y ODDONE, N. (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada, UIM.
- MIDÓN, M. (1998). *Derecho de la Integración*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni.
- MORENO RODRÍGUEZ, R. (1998). *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires, La Ley.
- ODDONE, N. (2008). *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- OPPENHEIMER, A. (2011). "El desafío de Obama en Centroamérica". *El Nuevo Herald*, 20.03.
- PEÑA, M. (2010). "La Cooperación Intermunicipal Transfronteriza". II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Relatoría de las Mesas. San José de Costa Rica, FLACSO-CAF.
- PEÑA, M. (2011). "Las contribuciones de la Fundación DEMUCA sobre 'territorios, integración y cooperación intermunicipal transfronteriza". En: Altmann, J. y Beirute, T. *América Latina*

y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro. Buenos Aires, FLACSO-CAF-Teseo.

- POCOVÍ, G. (1998). "El rol de los municipios en el proceso de integración". En: Lattuca, A. y Ciuro Caldani, M. Á. *Economía globalizada y MERCOSUR*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- PUTNAM, R. (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel". En: Gil, O. y Sanz, L. *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Madrid, Zona Abierta.
- RHI-SAUSI, J. L. y CONATO, D. (2008). *Cooperación descentralizada Unión europea – América latina y desarrollo económico local*, Observatorio de la cooperación descentralizada, Estudios de investigación n.6, Barcelona.
- RHI-SAUSI, J. L. y CONATO, D. (2009). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, CeSPI e IILA.
- RHI-SAUSI, J. L., CONATO, D., ODDONE, N. y SALERNO, D. (2011). "Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana". Roma, CeSPI e IILA.
- RHI-SAUSI, J. L. y ODDONE, N. (2009a). "Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR". *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, AECID - Programa de Cooperación Mercosur y FCCR.
- RHI-SAUSI, J. L. y ODDONE, N. (2009b). "Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas". En: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, CeSPI e IILA.
- RHI-SAUSI, J. L. y ODDONE, N. (2009c). "Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR". En: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, CeSPI e IILA.
- RHODES, R. (1997). *Understanding governance*, Londres: Open University Press.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, H. (2010). *La cooperación técnica agrícola para la seguridad alimentaria, México-Centroamérica, 2005-2010*, Tesis de Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo. México DF, Instituto Mora.

- ROSENAU, J. y CZEMPIEL, E.O. (2000). *Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial*. Brasília, UNB.
- RUIZ, M. (2002). "Análisis del marco jurídico y funcionamiento de los entes complejos municipales en Nicaragua". Granada, CEMCI.
- RUIZ, M. (2005). "Identificación, recopilación y sistematización de Planes Estratégicos de diez asociaciones de municipios departamentales. Managua, AMUNIC.
- RUSSELL, R. (2010). "El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria". En: Maira, L. *La política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires, El Zorzal.
- SAAVEDRA, O. (1998). "Micromunicipios: entre el MERCOSUR y la descentralización". En Stahnger de Caramuti, O. *El MERCOSUR en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- SANNA V. S. (2011) *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial de los países que conforma el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea*. Disponible en: http://trinacionalrioempa.org/index.php/biblioteca_digital/func-startdown/57/
- SECRETARIA GENERAL-SICA. (2011). *Consulta Regional de la Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal*. Documento de Trabajo. San Salvador, SICA.
- SOLDATOS, P. (1990) "An Explanatory Framework of the Study of Federal States as Foreign Policy Actors". En: Michelman, H. y Soldatos, P. *Federalism and International Relations: The Role of Sunational Units*. Oxford, Clarendon Press.
- STAVRIDIS, S., CANCELA OUTEDA, C., PONCE DE LEÓN, C. Y GUARDATTI, G. (2011). *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- VIGEVANI, T et all. (2004). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC-EDUSC.
- ZERAQUI, Z. (2009). *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. México: Montiel y Soriano.