



fronteras Latinoamericanas:

ejemplos para su comprensión

Juan Carlos Ramírez Brenes
Coordinador

Aurora Hernández Ulate
Federico Morales Barragán
Willy Soto Acosta
Guillermo Acuña González
Editores

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

327.1

F9353f Fronteras latinoamericanas: ejemplo para su comprensión [recurso electrónico] / Coordinado por Juan Carlos Ramírez Brenes ; editado por Aurora Hernández Ulate, Federico Morales Barragán, Willy Soto Acosta, Guillermo Acuña González. — 1 ed. — San José, C.R. : Jade, 2017.

1 recurso en línea (264 p.) : E-book ; pdf ; 21 MB

ISBN: 978-9930-509-07-4

1. América Latina – Relaciones Exteriores. 2. América Latina – Integración Económica. 3. América Latina – Integración. I. Título.

Universidad Nacional, Campus Nicoya, Guanacaste, Costa Rica. CA.

Teléfono: 2562-6225- 2562-6237 / Fax: 2686-6262 / Correo electrónico: cemedede@una.cr

Apartado postal: 86-3000, Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega, Campus Nicoya. Costa Rica. América Central.

Comité Editorial

Dr. Victor Julio Baltodano Zuñiga

Dr. Juan Carlos Picón Cruz

Dr. Alexander López Ramírez

Dra. Andrea Suárez Serrano

M.Sc. Luis Manuel Resendiz Tisnado, Candidato a Doctor

Primera edición: Febrero 2017

Este libro es el resultado del trabajo conjunto de un grupo de académicos de la Universidad Nacional y de la Universidad Autónoma de México UNAM, que tiene el objetivo visibilizar el trabajo de académicos de distintas universidades latinoamericanas sobre el tema de fronteras. Fue editado por:

Juan Carlos Ramírez Brenes, Coordinador del libro

Aurora Hernández Ulate

Federico Morales Barragán

Willy Soto Acosta

Guillermo Acuña González

Todas las figuras, cuadros e imágenes pertenecen a los autores participantes en esta obra y ellos han autorizado su reproducción en esta obra.

Este libro es de acceso libre, lo que implica que se puede compartir (copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente y hacer obras derivadas); siempre que se reconozcan los créditos de la obra de manera correcta y específica en las citas y referencias. De ninguna manera, esto implica que se asuman responsabilidades por el uso que de esta obra realicen terceros, ni tampoco implica que los autores de este libro apoyen el uso que hacen otros de su obra.

Diseño y diagramación: Jade Diseños & Soluciones, www.jadecr.com

Cambio institucional en la experiencia del Trifinio

Federico Morales Barragán

*Universidad Nacional Autónoma de México, CEIICH-UNAM,
jfmoralesb@gmail.com,*

Juan Carlos Ramírez Brenes

*Universidad Nacional, UNA Campus Nicoya,
juan.ramirez.brenes@una.cr*

Resumen:

En este artículo se discute el cambio institucional en el Trifinio con base en tres proposiciones. Una que articula dicho cambio con la integración regional. La segunda establece que el cambio institucional no es un proceso secuencial que parte de lo doméstico hacia lo exterior, por último, la cooperación transfronteriza no necesariamente expresa un proceso de gobernanza multiniveles.

Palabras clave: Fronteras, cambio institucional, cooperación transfronteriza, Trifinio.

Institutional Change in the Trifinio Experience

Abstract:

Based on three propositions, institutional change in Trifinio's experience is discussed. One of them links the latter to regional integration. The second, states that such a change is not a sequential process going from domestic issues to foreign ones. Finally, cross-border cooperation is not necessarily considered as a multilevel governance process.

Key words: Borders, institutional change, cross-border cooperation, Trifinio

Federico Morales Barragán

Investigador titular del CEIICH-UNAM. Economista, doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable. Su línea de investigación y trayectoria profesional se ubican en el ámbito de las teorías y políticas de desarrollo regional. Ello se evidencia en sus publicaciones que comprenden estudios relacionados con la evolución económica regional, la cooperación transfronteriza, problemas metodológicos de los enfoques y políticas de desarrollo regional y la gestión territorial, en particular en zonas de alta biodiversidad. Datos adicionales en:

http://www.ceiich.unam.mx/0/21Curri.php?tblPersonalAcademico_id=104



Juan Carlos Ramírez Brenes

Académico de la Universidad Nacional de Costa Rica. Master en Administración de Proyectos de la Universidad Nacional y Licenciado en Relaciones Internacionales de la misma institución. Estudios de Postgrado en Comercio Internacional en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México). Es autor de artículos y libros académicos en las áreas de fronteras y cooperación transfronteriza. Coordinador de Proyectos de Investigación y extensión en el tema de Fronteras. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA (1994-2003). Profesor de la Maestría y Licenciatura en Negocios Internacionales de ULACIT (1998-2003). Investigador en el campo del manejo de cuencas internacionales, recursos ambientales y fronteras centroamericanas en la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) (2000-2003). Investigador del Centro Mesoamericano para el Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE/UNA) (2003-2004). Ex-Director Académico del Campus Nicoya de la UNA. (2004-2007)

Contactos: juan.ramirez.brenes@una.cr
Teléfono oficina: 2562-6225



Frontera Agua Caliente, Honduras – Guatemala



Cambio institucional en la experiencia del Trifinio

Federico Morales Barragán
Juan Carlos Ramírez Brenes

1. Introducción

La experiencia de cooperación transfronteriza del Trifinio ha sido considerada una de las más avanzadas en esta materia en América Latina (Celata, et al, 2012). La reflexión en torno a ella se ha dedicado a resaltar las iniciativas descentralizadoras que favorecen la construcción de acuerdos para la atención de los problemas en esa región trinacional (Ayala y Ambrosio, 2011; Cardona, 2008; López, A. et al, 2004; Padilla, et al, s/f. entre otros). Un rasgo general de estos estudios es el supuesto implícito de que los efectos de la cooperación trinacional provienen de las intenciones de los actores plasmadas en los diseños institucionales, como si en el trayecto no ocurriera nada que alterara los condicionamientos ejercidos por las instituciones (Thelen, 2003). Esta posición contiene además una implicación subyacente, considerar que el cambio institucional sólo ocurre como resultado de grandes transformaciones, a saber, nuevas constituciones, incluso modificaciones radicales originadas por revoluciones. Tales cambios suelen ser la excepción, lo común es que el cambio institucional ocurra mediante procesos, paulatinos, graduales. La propia Thelen (1999) considera que “al identificar los mecanismos de retroalimentación de las instituciones, mejoraremos nuestra comprensión respecto de los eventos exógenos específicos y los procesos que pueden perturbar la reproducción estable de estas instituciones y, de esta forma, abrir las posibilidades del cambio” (citado por Thelen, 2003: 222).

Estas cuestiones, nos parece, no han sido explícitamente consideradas en los estudios dedicados al Trifinio, tampoco en el debate más amplio acerca de la cooperación transfronteriza en América Latina. Ello motiva a que en este artículo nos ocupemos del cambio institucional, si bien de manera acotada. El ámbito de nuestra reflexión se ciñe a la identificación de problemas relevantes para la cooperación transfronteriza que emergen cuando se hace explícito dicho asunto. La argumentación se desarrolla mediante la discusión de proposiciones construidas con base en evidencias de la experiencia del Trifinio y opiniones vertidas sobre ellas.

En la primera sección ubicamos rasgos generales del diseño institucional de la cooperación transfronteriza en la región. Esta evidencia permite que en la segunda sección discutamos en torno a las siguientes proposiciones, enunciadas como problemas de investigación no como postulados:

i) el cambio institucional en el Trifinio se orienta a construir una gestión asociada que promueve la integración regional; ii) dicho cambio no es un proceso secuencial que vaya de la gestión asociada (asociacionismo ad intra) a la gestión asociada para la integración regional (asociacionismo ad extra); iii) la reterritorialización, como medida de descentralización, no conduce necesariamente a la construcción de acuerdos y la acción coordinada entre actores ubicados en distintas escalas territoriales (gobernanza multiniveles) y a la gestión asociada para la integración regional. La última proposición puede reformularse como sigue: iiia) la cooperación transfronteriza no necesariamente expresa un proceso de gobernanza multiniveles.

2. En torno al diseño institucional del Plan Trifinio

Desde sus orígenes la cooperación transfronteriza en la región⁷ ha sido concebida como un mecanismo de integración regional. En la década de los setenta se crea el Parque Nacional de la Fraternidad, iniciativa dedicada a conservar el bosque nublado del Macizo de Montecristo, pero cuyo alcance era reestablecer la cooperación entre El Salvador, Honduras y Guatemala, frenada por el conflicto armado entre los dos primeros en 1969 (Padilla, et al, s/f, 6).

Esta propuesta devino en el establecimiento de un acuerdo de cooperación técnica, firmado en noviembre de 1986, entre los tres países y la formulación del proyecto que involucró a la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la entonces Comunidad Económica Europea (CEE); tal iniciativa tuvo como resultado el Plan Integral de Desarrollo del área Trinacional del Trifinio, cuya versión definitiva se concluyó en 1988 (Cardona, 2008: 258 y 262).

“El Acuerdo establece como objetivo general del Plan el ‘contribuir a la integración centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países’” (Plan Trifinio, 1988, 1.3 Lineamientos establecidos en el acuerdo de cooperación técnica del 12 de Noviembre de 1986).

En noviembre de 1987 se crea la Comisión Coordinadora, entidad responsable de la conducción política e institucional del proceso. Tal comisión integrada por “... los Vicepresidentes de Guatemala y El Salvador y un Designado a la Presidencia (equivalente a Vicepresidente) de Honduras. El Secretario General de la OEA o el Director del Departamento de Desarrollo Regional de la OEA, en su representación, y el Director General del IICA ... [es responsable de] ... aprobar el plan de trabajo, los informes de avance, analizar los proyectos que les sean sometidos y hacer operativa la coordinación interinstitucional entre todos los participantes” (Plan Trifinio, 1988, Presentación).

En su primera sesión (noviembre de 1987) la Comisión emite diversas resoluciones, entre ellas la número 13 referida precisamente al diseño institucional. Tal resolución “... crea, con carácter permanente, la Comisión Trinacional para el Plan Trifinio, su Secretaria Técnica Ejecutiva y las Comisiones Nacionales, una por cada país, acogiendo las recomendaciones sobre la institucionalización del Plan constantes en el documento de Estrategia antes mencionado. Los dictámenes jurídicos y los complementos legales y administrativos que se están dando en los tres países confirman y consolidan la vigencia jurídica de la Comisión Trinacional con todas sus características, incluyendo su Reglamento Orgánico funcional, pero el proceso no ha concluido” (Plan Trifinio, 1988, 1.3 Lineamientos establecidos en el acuerdo de cooperación técnica del 12 de Noviembre de 1986).

En cuanto al área responsable de los asuntos técnicos se menciona que “todas las tareas han sido coordinadas por consenso por un Director Internacional designado por la OEA, un Coordinador Agropecuario designado por el IICA y un Director Nacional por cada uno de los países, designados por SEGEPLAN, en el caso de Guatemala, por el Ministerio de Agricultura, en El Salvador, y por el Ministerio de Planificación, en Honduras, respectivamente” (Plan Trifinio, 1988, Presentación).

7 En este apartado no dedicamos espacio a la delimitación geográfica de la región Trifinio, para ello puede consultarse entre otros a (Plan Trifinio 1988; López, A. et al, 2004; Padilla, et al , s/f).

La composición de la comisión coordinadora y el área responsable de los asuntos técnicos revela un rasgo del diseño institucional del Trifinio que se convierte en una constante, esto es, el papel preponderante de distintos organismos internacionales en el desarrollo de la experiencia, primero en su impulso inicial y más tarde en las tareas de asistencia técnica.

Otra característica a destacar, referida a la parte operativa del diseño, es que la elaboración del Plan y la promoción y ejecución de proyectos se llevó a cabo de forma paralela y simultánea. Con ello se buscó superar el desgaste que proviene de plantear ambas etapas técnicas de manera secuencial, práctica que, se dice en la presentación de este plan, trae consigo desajuste y desconexión entre los estudios y la ejecución de los proyectos.

“Al presentar ahora el Documento del “Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio”, se lo hace no sólo como el medio tradicional de informar el resultado técnico de estudios y de proponer una alternativa de desarrollo, sino de algo que es más valioso: señalar un proceso de ejecución en marcha, con decisiones importantes ya tomadas y con realizaciones efectivas que tienden a hacer del Plan una realidad tangible e irreversible en sus beneficios propuestos” (Plan Trifinio, 1988, Presentación).

Del Plan de 1988 merece destacarse su orientación explícita de integración regional. No sólo se busca una mayor eficacia en la atención de los problemas compartidos por los habitantes de la región mediante mecanismos de coordinación trinacional; más bien el propósito es construir la integración regional mediante este tipo de cooperación.

“Aún cuando los objetivos de la integración fronteriza son más modestos que los de los intentos anteriores [Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1963; Plan de Acción Inmediata para el Programa de Integración Económica Centroamericana, 1969] este nuevo enfoque parece tener una mayor probabilidad de éxito por cuanto está orientado a dar solución a problemas específicos que, por su naturaleza, están más próximos a los intereses de las poblaciones involucradas ...

... el Trifinio pretende intensificar y perfeccionar el proceso de integración fronteriza creando las condiciones para un desarrollo sostenido del área. El principio central de todo intento de integración fronteriza consiste en aumentar el grado de interdependencia de las estructuras sociales y económicas de zonas que, a pesar de formar parte de entidades políticas diferentes, constituyen unidades sociales, económicas y territoriales relativamente homogéneas. Esto, además de dar una dimensión operativa al proceso de integración, fomentando soluciones conjuntas a problemas comunes, permite identificar e implementar proyectos de una escala mayor a la que podrían realizar individualmente los países en sus respectivos territorios” (Plan Trifinio, 1988, 1.1 El proceso de integración centroamericana).

El Plan de 1988 contiene una caracterización de los problemas de la región, mencionamos algunos que se consideran derivados del marco institucional, su persistencia constituye un detonador de iniciativas que más tarde se pondrán en marcha, entre ellas, la formación de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL) y la actualización de la estrategia de la Comisión Trinacional.

Los problemas que se mencionan a continuación tienen su origen en la rigidez institucional que impide articular acciones conjuntas o bien en la carencia de instrumentos específicos que operativicen en la región transfronteriza los acuerdos generales de cooperación e integración.

La coordinación institucional deficiente obedece a la inexperiencia de los funcionarios públicos para trabajar de manera conjunta, hecho que se relaciona con la carencia de un adiestramiento que les permita desarrollar las capacidades necesarias para operar en la región los acuerdos suscritos en materia de cooperación multinacional e interinstitucional. Esta situación constituye una fuerte limitación para ejecutar las iniciativas establecidas en el plan.

Otro problema corresponde a la inexistencia de mecanismos adecuados para facilitar la movilización de personas en la región transfronteriza. Especialmente se menciona que los instrumentos institucionales distinguen en muy poco a la población residente en la región de los visitantes ocasionales. Ello inhibe el desenvolvimiento económico y social de la población fronteriza.

Por último se menciona que la rigidez institucional dificulta la cooperación para enfrentar la operación de programas permanentes o situaciones derivadas de coyunturas o emergencias (Plan Trifinio, 1988, 2.6.4 Problemas derivados del marco institucional).

En cuanto al marco operativo de las políticas y estrategias de desarrollo, el Plan contempla diversos aspectos, entre ellos destaca la preeminencia otorgada a la integración, concebida como un objetivo e instrumento fundamental.

“La integración con marcos de referencia más generales de orden nacional (hacia mercado común, programación industrial conjunta, etc.) ha mostrado ser muy vulnerable a factores que condicionan y dificultan su marcha prácticamente en todo el mundo ... El Plan Trifinio, visto como un esfuerzo tangible de desarrollo fronterizo mediante un enfoque regional, es una alternativa que cambia de metodología y de enfoque al proceso de integración, sin afectar a las otras formas de este proceso sino, mas bien, apoyándolas: se basa en objetivos más modestos para impulsar la integración desde una parte geográfica pequeña para ir sumando otros esfuerzos similares y paralelos que le den seguridad y permanencia al empeño más general, y, a la vez, usufructuando las ventajas del acontecer, está orientado a dar solución a problemas específicos que, por su naturaleza, están más próximos a los intereses de las poblaciones involucradas, dando así una realidad visible y muy cercana de beneficio de esa integración, que la van a hacer suya permanentemente y la van a defender las personas que la sienten y se benefician con ella” (Plan Trifinio, 1988, 6.1.1 La integración como instrumento y objetivo fundamental).

Respecto a la institucionalización para el desarrollo regional se insiste en la conveniencia de no crear nuevas estructuras que compliquen en lugar de facilitar la ejecución del plan. Se trata de aprovechar los diseños institucionales vigentes en los tres países y sólo crear nuevas estructuras de coordinación cuando sea estrictamente necesario. El organigrama integrado por cuatro instancias refleja esta orientación general: comisión trinacional, secretaría técnica ejecutiva trinacional, comisiones operativas trinacionales y las jefaturas de los proyectos específicos trinacionales (Plan Trifinio, 1988, 6.1.1 La integración como instrumento y objetivo fundamental).

En lo referido al financiamiento del plan, la estrategia general establece que la asistencia técnica será requerida a organismos internacionales “... para colaborar en el buen manejo y desarrollo de los proyectos y/o para hacerse cargo de partes completas de Estudios o seguimiento de ejecución”. (Plan Trifinio, 1988, 6.1.5 La estrategia general de financiamiento del plan).

En enero de 1993 la Comisión Trinacional aprueba una versión actualizada del plan y en 1997 se firma el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio (en adelante Tratado). Éste tiene por objeto “... el fortalecimiento institucional del plan mediante el reconocimiento de y normación de funciones de la Comisión Trinacional y de sus órganos encargados de velar por la ejecución del Plan y de su permanente actualización” (Tratado 1997: Artículo 1º).

El capítulo III de Tratado dedicado a la Comisión Trinacional establece en su artículo 6º que para el cumplimiento de sus funciones la comisión tendrá una Secretaría Ejecutiva Técnica, un Comité Consultivo más la Unidades Técnicas Trinacionales. Se menciona además que la comisión contará con el apoyo de los organismos de los tres países relacionados con las tareas del Plan.

En los capítulos IV y V se precisan funciones de la Secretaría Ejecutiva y de quien ocupe el cargo. El VI se ocupa de las funciones de las direcciones nacionales que apoyan las tareas de la Secretaría Ejecutiva.

El capítulo VII está dedicado al Comité Consultivo, instancia que no había sido contemplada. El comité se integra por gobernadores departamentales, alcaldes municipales, representantes de las ATRIDEST (Asociaciones del Trifinio para el Desarrollo Sostenible) y organismos sociales aceptados por la Junta Directiva del comité.

En la evolución institucional del Trifinio tiene un papel relevante la configuración de un clima político que impulsa la descentralización del estado y la promoción del desarrollo local. Según Cardona (2008) “... una nueva correlación de fuerzas políticas y sociales se va conformando alrededor de la democratización y los acuerdos de paz, teniendo presencia por primera vez en esta región [Centroamérica] la cooperación descentralizada municipalista bajo el liderazgo de la Diputación de Barcelona (DIBA)” (Cardona, 2008: 263). Estas condiciones propician el surgimiento en 2001 de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) y más tarde, 2006, del Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA).

En este contexto el organismo no gubernamental guatemalteco Asociación Poder para Todos apoya la creación de una mancomunidad fronteriza en El Salvador (Lago de Guija) e inicia el proceso de constitución de lo que será más tarde la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL). A ello contribuye la petición expresa de un grupo de alcaldes para impulsar esta iniciativa. Ellos mismos habían presentado la propuesta a la Comisión Trinacional quien dio respaldo a la misma.

“... la MTFRL es una respuesta, con voluntad política, compromiso, responsabilidad e identidad con los problemas locales frente a las nuevas tendencias del desarrollo local sostenible, la descentralización de los Estados y los nuevos desafíos de la integración centroamericana, en el marco de nuevas estrategias de integración latinoamericana, y con el apoyo de una cooperación descentralizada, activa, solidaria y respetuosa de la dinámica de los actores locales centroamericanos” (Cardona, 2008: 264).

La MTFRL, reconocida oficialmente en 2007, ofrece una respuesta institucional orientada a fortalecer a los gobiernos municipales y articularlos con las autoridades centrales para facilitar la ejecución de las iniciativas plasmadas en el Plan Trifinio que, según este mismo autor (2008: 269), después de veinte años no habían tenido un impacto significativo en la región para modificar

sus condiciones de pobreza y deterioro ambiental. Destaca que cuatro años más tarde, la propia Comisión Trinacional del Plan Trifinio (2012) coincide con este diagnóstico, lo cual da lugar a la actualización de la estrategia, cuyo énfasis se ubica en el fortalecimiento institucional de la comisión para cumplir adecuadamente con los objetivos del plan. Los rasgos principales de este balance se abordan al final de esta sección.

El reconocimiento legal de la mancomunidad la hace sujeta de derechos y obligaciones y le otorga la potestad para presentar proyectos en instancias nacionales y de la cooperación internacional. En ese sentido destaca la aprobación en 2008 del proyecto URB-AL III “Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del trifinio centroamericano”, situación que dio gran impulso a la mancomunidad en su etapa inicial.

La estructura institucional de la mancomunidad comprende los siguientes niveles: i) la asamblea general integrada por autoridades electas; ii) la junta directiva como órgano ejecutivo de la asamblea general; iii) la gerencia general con áreas de apoyo técnico y administrativo; iv) el concejo consultivo trinacional de la sociedad civil en el que participan el sector privado, las comunidades y asociaciones de los ciudadanos e instancias gubernamentales ubicadas en la región y v) el concejo asesor trinacional integrado por personal técnico designado por institucionales nacionales e internacionales de la región (Cardona, 2008: 271).

En opinión de Cardona (2008) la constitución de la MTFRL pone de relieve el papel de la autonomía local como factor de integración regional. “La naturaleza jurídica de esta mancomunidad proviene de la potestad de toma de decisiones autónomas que gozan los municipios y dentro de ésta la facultad legislativa de los gobiernos municipales para asociarse entre sí, al interior de cada país, pero también para asociarse con otros municipios de otros países sin que existan limitaciones expresas para ello, amparándose en el derecho internacional de la integración centroamericana... (Cardona, 2008: 272).

El recorrido que hemos hecho acerca del diseño institucional de la experiencia del Trifinio concluye en este apartado con la valoración que hace la propia CTPT en su documento de actualización estratégica para el periodo 2010-2020.

En dicho documento se propone la reestructuración del modelo de gestión hacia uno de naturaleza más incluyente.

“Es preciso promover un modelo de intervención en el cual los gobiernos locales, instituciones sectoriales, organizaciones locales y comunitarias, gremiales y empresa privada, se vuelvan pilares de la estrategia, potenciando el rol político tutelar de la CTPT como instancia conductora del desarrollo regional, que facilite la coordinación, articulación y cooperación de los actores, a nivel nacional y trinacional, promoviendo la inversión en la región del Trifinio. Esto requiere de reestructuración del modelo de gestión y actualización de la institucionalidad creada mediante el Tratado del Plan Trifinio”. (Comisión Trinacional del Plan Trifinio, 2010: 5)

En la nueva estrategia se subraya la necesidad de fortalecer las estructuras de articulación y ejecución de la Comisión Trinacional. A ello obedece la revalorización del Comité Consultivo que incorpora nuevos actores, “tales como: las mancomunidades de municipios, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, la Cámara Trinacional de Turismo, la Alianza de ONG´s para la conservación de la biodiversidad de la Región del Trifinio, las Redes de Propietarios de Áreas Naturales Privadas de los tres países”. (Comisión Trinacional del Plan Trifinio, 2010: 9).

Sobresale una instancia nueva, el Comité Interinstitucional Trinacional, dedicada expresamente a promover la articulación entre actores. Y se subraya la importancia de mejorar la relación con la Secretaría General del SICA. No menos importante es la atención que se otorga al Sistema de Información Trinacional que se dice requiere de una mayor consolidación.

La búsqueda de apoyo internacional para financiar proyectos no sólo aparece como un desafío estratégico, con ese afán se crea la Mesa Trinacional de Cooperantes y se considera incluso que la agenda marcada en los objetivos estratégicos de la Comisión Trinacional es coherente con las prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo (Comisión Trinacional del Plan Trifinio, 2010: 13).

Finalmente, en el objetivo general de la nueva estrategia 2010-2020 existe a nuestro juicio una inversión de términos, antes el plan se concebía como un instrumento de integración mediante el cual se buscaba el desarrollo, ahora se persigue “...contribuir al desarrollo humano sostenible en la región del trifinio en armonía con la naturaleza, en el marco de un modelo participativo de integración trinacional”. (Comisión Trinacional del Plan Trifinio, 2010: 7).

3. Proposiciones en torno a la evolución institucional del Trifinio

Los rasgos de la evolución institucional presentados en la sección anterior nos permiten construir proposiciones para ser discutidas como problemas de investigación, éste es el propósito de este apartado.

Primera proposición: el cambio institucional en el Trifinio se orienta a construir una gestión asociada que promueve la integración regional.

Uno de las transformaciones más notables y tal vez no perceptible a primera vista se encuentra en la forma en que cambia la concepción acerca de la integración. Los documentos previos al 2010, año en que se actualiza la estrategia, ubican explícitamente al Plan como un instrumento de integración mediante el cual se atienden los problemas de los habitantes de la región. En la actualización el propósito es el desarrollo humano sostenible teniendo como marco la integración regional. Ahora la integración aparece como un dato no como un proceso constitutivo del desarrollo de la región. La disociación entre la integración y el desarrollo confiere a la primera un papel de marco de referencia, de contexto si se nos permite. Desde esa perspectiva la integración se construye mediante la modificación de los mecanismos que configuran dicho contexto. El desarrollo regional deviene inserto en un contexto que opera como contenedor. Lo mismo ocurre con la cooperación transfronteriza que en consecuencia deja de ser un medio para construir la integración.

Al concebirse como un marco de referencia, un contenedor, la integración tiene como problema central el de la adecuación para ser pertinente, en este caso con el desarrollo regional. La evolución de ambos discurre de forma separada lo que resulta en un desfase continuo. Cualquier iniciativa que impulse la descentralización encuentra en esta disociación su límite fundamental.

El cambio en la concepción de la integración está estrechamente relacionada con el papel que desde su origen tiene la cooperación internacional en la experiencia. Su preeminencia ha estado siempre presente en dos ámbitos, la asistencia técnica y el suministro de fondos para la ejecución de proyectos. Comprender la gestación y evolución de este cambio de concepción exige una estrategia metodológica posicionada en un nivel de análisis micro, el de las interacciones entre actores. No obstante hay indicios de que el cambio de enfoque parece estar asociado a la

necesidad de recursos, a tal punto que la Comisión Trinacional hace explícito el alineamiento de sus objetivos con las prioridades de la cooperación para el desarrollo.

Resulta paradójico contrastar la concepción vigente de la integración sostenida por la Comisión Trinacional con la importancia que ha tenido la cooperación europea en el proceso, pues la Unión Europea concibe aquélla en el sentido original planteado en el Trifinio, como se aprecia en la cita siguiente:

“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”. (Oddone, 2012: 26).

Segunda proposición: el cambio institucional en el Trifinio no es un proceso secuencial que vaya de la gestión asociada (asociacionismo ad intra) a la gestión asociada para la integración regional (asociacionismo ad extra).

Para Oddone (2012) 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.

“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)”. (Oddone, 2012: 20).

Esta visión pone de manifiesto que las modalidades de asociacionismo no son etapas que se suceden sino expresiones de un proceso que evoluciona de manera incierta y muchas veces contradictoria. La asociación hacia adentro no corresponde a una etapa de “infancia” que evoluciona hacia la “madurez” y se manifiesta en la asociación hacia afuera. Muchas veces, como mencionamos más adelante, también existen situaciones de reversión.

En la primera etapa del Trifinio, cuando la integración es el propósito y el medio para su construcción es el impulso al desarrollo regional, se establece la orientación que articula ambas modalidades de asociación. La configuración de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa es una iniciativa que fortalece ambas modalidades. No se transita del asociacionismo hacia adentro como plataforma para alcanzar el asociacionismo hacia afuera, tampoco ocurre como efecto automático de condiciones favorables establecidas por el Tratado. De hecho la persistencia de restricciones legales no impidió la constitución de la mancomunidad.

“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 ... [por ello] 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” (Oddone, 2012: 17).

A partir de la actualización de la estrategia en 2010, se revierte la articulación entre ambas modalidades de asociación, ello se manifiesta por ejemplo en que el fortalecimiento del asociacionismo ad intra no impacta la evolución de la integración, como considera Oddone que podría ocurrir.

“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” (Oddone, 2012: 20).

Tercera proposición: la reterritorialización, como medida de descentralización, no conduce necesariamente a la construcción de acuerdos y la acción coordinada entre actores ubicados en distintas escalas territoriales (gobernanza multiniveles) y a la gestión asociada para la integración regional. O bien, la cooperación transfronteriza no necesariamente expresa un proceso de gobernanza multiniveles.

De acuerdo con la edición 22 del Diccionario de la lengua española, territorializar significa “adscribir una competencia, una actuación, etc., a un territorio determinado” (DRAE, 2016).

“La cooperación transfronteriza a nivel local representa un ejemplo paradigmático de reterritorialización, ya que requiere y promueve una multiplicación de escalas geográficas de organización político-administrativa. La cooperación transfronteriza, de hecho, requiere en primer lugar de la participación activa de las autoridades municipales y una valorización de las escalas sub-estadales de regulación política. En segundo lugar, la cooperación transfronteriza por sí misma, frecuentemente origina la creación de instancias de nivel intermedio, sub-estadales y supra-municipales, para el manejo compartido de actividades cooperación” (Celata, et al, 2012: 2 y 3).

La opinión anterior identifica a la cooperación transfronteriza como una expresión de la gobernanza multiniveles. Desde esa posición se plantea como un postulado y restringe con ello las posibilidades de indagación de los problemas que se enfrentan para construirla. Ésta aparece además como una situación polarizada de todo o nada, no como un proceso con gradaciones. La cooperación puede restringirse a un simple intercambio de información, la atención parcial de problemas involucrando a varios actores o en su expresión más desarrollada, la construcción de mecanismos de gestión asociada con un grado de institucionalización más o menos consolidado.

Al mismo tiempo estos mismos autores, Celata, et al, (2012), reconocen las limitadas capacidades de orden de gobierno municipal y cómo ello dificulta la construcción de la articulación con otros órdenes.

“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” (Oddone, 2012, 21).

En esa línea el llamado rescalamiento del aparato estatal señala la estructuración de un Estado más policéntrico y multiescalar, lo cual no implica necesariamente una mayor eficacia de la acción pública.

“Es importante hacer énfasis en la cooperación que se efectúa en dos vertientes o ámbitos de acción: desde la cooperación intergubernamental en la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y desde la cooperación municipal a través de las mancomunidades y los municipios. Ambos campos de acción generan actividades de desarrollo local a través de dinámicas diferentes; la acción mancomunada de los tres países tiene una dinámica más ágil y práctica que la acción gubernamental en el más alto nivel” (TT-SSC, 2011: 12 citado en Celata, et al, (2012: 12).

La gobernanza multiniveles es entonces un proceso de construcción, o si se quiere un modelo organizativo que orienta a la cooperación transfronteriza en el Trifinio, pero no la expresa completamente.

4. Reflexiones finales

La introducción explícita del cambio institucional en los procesos de cooperación transfronteriza revela facetas que lecturas convencionales no logran identificar. Ello ha sido evidente en la valoración de la experiencia del Trifinio.

Estas facetas se refieren a los cambios en la concepción de la integración y las tensiones que implica el propósito de construir la integración.

El tratamiento de estos asuntos mediante la formulación de proposiciones y su discusión plantea problemas de investigación relevantes, entre ellos destacan los siguientes: la integración y el desarrollo regionales constituyen procesos articulados cuya disociación cercena la historicidad de la primera, es decir, la construcción de la integración se reduce a la modificación de los diseños institucionales. Segundo, la cooperación transfronteriza es un proceso que incluye distintas gradaciones, por ello no es adecuado identificarlo, de manera reduccionista, con un paradigma organizativo como el de la gobernanza multiniveles.

Referencias

Ayala, C. y Ambrosio, K. (2011) *Cooperación en la región del Trifinio. Un caso de cooperación transfronteriza sur-sur*. México, Task Team on South-South Cooperation.

Cardona, R. (2008) “La integración centroamericana desde lo local: la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa”. *Procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales*, 257-275.

Celata, F. et al, (2012) “La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina”.