

CENTROAMÉRICA: Casa Común e Integración Regional



Editores:
Willy Soto Acosta
Max Sáurez Ulloa



CENTROAMÉRICA: casa común e integración regional

**Willy Soto Acosta
Max Sáurez Ulloa
(Editores)**

Universidad Nacional de Costa Rica-CSUCA



327 Centroamérica: casa común e integración regional / compilado
. C397c por Willy Soto Acosta y Max Suárez Ulloa. -- 1a ed. --
San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados, 2014.

284 p. ; 16 x 23 cm

ISBN 978-9968-930-53-6

1. POLÍTICA EXTERIOR - AMÉRICA CENTRAL - INTEGRACIÓN.
2. RELACIONES INTERNACIONALES. I. Suárez Ulloa, Max, comp.
II. Título.

Proyecto Publicaciones

Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional
de Costa Rica, "Campus Omar Dengo", Heredia. Universidad Nacional,
Campus Omar Dengo, Heredia, Costa Rica

Teléfono: 2562-4165 / Fax: 2562-4141

© Centroamérica: casa común e integración regional

Editores: Willy Soto Acosta y Max Sáurez Ulloa

Consejo Editorial:

Daniel Lara Segura

Seidy Salas Viquez

Juan Carlos Cruz Barrientos

Primera edición: Enero 2014

Esta publicación ha sido posible gracias a CSUCA, Unión Europea, PAIRCA II,
Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales
de la Universidad Nacional, CSICA, SEDUCA.

Diseño y diagramación: Jade Diseños & Soluciones,
www.jadecr.com, 2285-2636

De conformidad con la Ley N° 6683 de Derechos de Autor y Derechos Conexos es
prohibida la reproducción de esta publicación en cualquier forma o medio, electrónico o
mecánico, incluyendo el FOTOCOPIADO, grabadoras sonoras y otros.

Regímenes internacionales en las fronteras de Centroamérica como factores potencializadores de la cooperación e integración regional

Juan Carlos Ramírez Brenes

Introducción

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar de qué manera las zonas de frontera se podrían convertir en elementos potencializadores de la cooperación y la integración regional en Centroamérica. Además, se aborda el análisis desde la perspectiva de la teoría de los regímenes internacionales, de manera que permita explicar cómo dichos regímenes pueden incidir en la promoción de la cooperación y la integración en la zona. El mismo incluye dos partes, la primera en la cual se presenta un marco conceptual sobre los regímenes internacionales, que busca clarificar en qué consisten, cual es su naturaleza y cómo funcionan. La segunda parte es un estudio de caso donde se presentan los regímenes de dos espacios fronterizos en particular: el Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala) y la frontera Costa Rica-Nicaragua.

1. Regímenes, cooperación e integración

1.1 Regímenes, cooperación y conflicto

La sociedad internacional, tanto en la actualidad como en el pasado, se ha caracterizado por las relaciones entre el conflicto y la cooperación. Estas se constituyen en dos variables estrechamente interdependientes, y han determinado las relaciones de la actual sociedad internacional. En este caso se entenderá el conflicto como “una situación en la que los actores tienen intereses incompatibles que les llevan a oponerse, bien sea por la posesión de bienes escasos o por la realización de valores incompatibles, llegando incluso al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos” (Barbé, 2011).

Sin embargo, sería importante cuestionarse el por qué los países, representantes de estos y demás organismos cooperan entre sí. Según AXELROD (1990), HOLSTI (1972) y STEIN (1990), algunas de las razones más importantes que tratan de explicar la decisión de por qué ayudar son:

- La búsqueda de la eficiencia o la reducción de costos en las transacciones realizadas por los Estados, tal como la postula, por ejemplo, la teoría de las ventajas comparativas del comercio exterior.
- La necesidad de protegerse frente a amenazas externas comunes.
- El deseo de compartir recursos internacionales considerados como patrimonio de la humanidad, como es el caso de los fondos marinos para los cuales se establecen regímenes internacionales.

- El deseo de reducir externalidades como sucede, por ejemplo, con el deterioro del medio ambiente, lo que ha llevado al establecimiento de regímenes internacionales.
- O simplemente, por el deseo de crear un futuro más seguro y provechoso. Robert Axelrod (1990) desarrolla la idea de que si dos o más Estados consideran que el futuro va a ser importante para ellos y si, a la vez, todos ellos son capaces de reciprocarse eventos, entonces la cooperación es posible incluso en un mundo de egoístas sin autoridad central.
- En la política mundial las relaciones entre los actores están caracterizadas por los vínculos de cooperación y discordia, pues siempre los intereses comunes y los beneficios de la cooperación internacional pueden advertirse con mayor facilidad. (Keohane, 1988).

La cooperación internacional no es un fenómeno abundante y que ayude siempre a complementar los objetivos y metas de los actores internacionales. Por el contrario, la política internacional se ha caracterizado por un alto nivel de conflictividad, o lo que Thomas Hobbes denominó un “Estado de naturaleza”, en el cual han existido intereses muy divergentes entre los actores. Por esta razón, como indica Keohane, “sin discordia, no habría cooperación, sino tan solo armonía”. Esto se ha hecho evidente en la dinámica de las fronteras centroamericanas según se ha expuesto en múltiples publicaciones relacionadas con el tema.

En este sentido, resulta importante hacer una diferenciación de los conceptos de armonía y cooperación, ya que ambos poseen concepciones divergentes. Pues, “La armonía se refiere a una situación en la que las políticas de los actores automáticamente facilitan los logros de los propósitos de los otros”. (Keohane, 1988) Sin embargo, muchas veces estas políticas están cerradas en sus propios intereses y no toman en cuenta los de los demás. Por otra parte, “la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas. (...) la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane, 1988).

Por lo tanto, se puede deducir que lo más importante es la disposición de los actores a buscar una adaptación de sus políticas respecto a los objetivos de todos los demás. Si esto no se produce así se estaría, entonces, en presencia de la discordia. Definida esta como “una situación en la que los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas, y se hacen mutuamente responsables de esas imposibilidades” (Keohane, 1988). Es decir, se encuentra con un “conflicto de políticas”. Esto ayuda a explicar “como los actores, sean Estado o no, coexisten en un escenario anárquico en donde predomina el conflicto no necesariamente entendido como acción violenta o disputa militarizada” (Murillo, 2002). Pero sí por el contrario, los actores adaptan sus políticas y las ponen en consonancia con la de los otros actores se estaría en presencia de la cooperación.

Por consiguiente, no se puede afirmar que la cooperación implique la ausencia *per se* del conflicto. Al respecto, para Keohane, “por el contrario, se haya típicamente mezclada con el conflicto y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial”

1.2. Regímenes y cooperación internacional

Una forma para reaccionar al conflicto real o potencial puede ser la cooperación y es precisamente a través de los regímenes internacionales que se pueden buscar medios de resolución o mitigación. Los mismos permiten no solo conocer las estructuras de la cooperación sino, también, facilitar tanto los acuerdos como la coordinación de políticas entre los actores internacionales.

Sobre algunos de los principales antecedentes relacionados con el origen de los regímenes internacionales, se puede señalar que estos han estado presentes en diferentes estadios en la evolución de la sociedad internacional, y es precisamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando se produce la consolidación de algunos de estos regímenes. Sin embargo, desde el punto de vista teórico, en 1975 cuando J. Ruggie proporciona una definición en la que concibe los regímenes internacionales como un conjunto de expectativas mutuas, generalmente de acuerdo con reglas, regulaciones y planes que han sido aceptados por un grupo de Estados (Murillo, 2002).

En este sentido, es que en 1977 Keohane y Nye planteaban la existencia de redes de intereses en las relaciones internacionales. Así mismo, estos se organizaban en forma de redes de normas, reglas y procedimientos que regulaban los comportamientos de los actores –llamando a este proceso “regímenes” y servían, además, para controlar los resultados de los mismos (García, 2010).

Krasner (1983), por su parte, proporciona una primera definición en la que presenta a los regímenes como “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de tomas de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una área dada de las relaciones internacionales”. En este mismo sentido, argumenta que la relaciones internacionales entre los Estados u actores han generado el desarrollo de una serie de normas y procedimientos que regulan la interacción entre un gobierno y otro, con el propósito de que estos gobiernos regulen y controlen las relaciones transnacionales e interestatales, al crear o aceptar procedimientos para ciertas clases de actividades. A estos acuerdos gubernamentales los dominan regímenes internacionales, en este sentido, el concepto de régimen alude a principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores de un determinado país, de una determinada región, además coordinan el comportamiento y buscan mejorar los problemas que surgen en torno a la provisión de los bienes colectivos (Krasner, 1991). Dicho autor plantea que todo régimen debe poseer algunos componentes fundamentales, tales como:

- I. Principios: representan conjuntos de creencias o valores comunes y compartidos. Estos son de dominio público entre todas las partes, conocen su significado y contenidos.
- II. Normas: son los esquemas de comportamiento definidos en términos de derechos u obligaciones.
- III. Reglas: constituyen las prescripciones particulares respecto a la actuación en casos específicos.
- IV. Procedimientos: se refieren a prácticas vigentes, habituales y convencionales relacionadas con los procesos de decisión colectiva.
- V. Efectividad: significa que el comportamiento de los actores tiene coherencia con el régimen que le concierne.
- VI. Duración: se refiere a que los “regímenes” no son solo reglas temporales de mutua conveniencia, sino que van más allá, instituyen una auténtica costumbre o uso consuetudinario (García, 2010).

Por otra parte, se va a entender la cooperación transfronteriza como la definen López y Benito (1999), es decir como la que tiene lugar en la frontera o la afecta, y que puede manifestarse como cooperación de vecindad entre regiones fronterizas adyacentes o cooperación transnacional entre administraciones y organizaciones regionales o locales. Los esquemas de cooperación se refieren a los arreglos formales e informales que se generan en una frontera entre actores locales institucionales o no con la intención de atender necesidades propias de su ubicación. (Cordero et ál., 2010)

1.3. ¿En qué consisten y cómo funcionan los regímenes?

Keohane (1988) plantea una tipología que puede ayudar a realizar la diferenciación e identificación de los regímenes. Al respecto argumenta que se podrían clasificar como regímenes de más relevancia y que no cambian fácilmente. Los segundos se refieren a regímenes de carácter técnico y que se pueden modificar sin mayores consecuencias. En este mismo sentido, se diferencian como “regímenes fuertes (aquellos que muestran un comportamiento ordenado y previsible) y débiles (los que interpretan las reglas en forma diferenciada)” (Murillo, 2002). Sin embargo, existe un tercer tipo de régimen a los cuales se les denomina intermedios. Estos tienen consecuencias políticas pero son lo suficientemente específicos como para que sus violaciones y cambios sean identificables, además se consideran la esencia de los regímenes internacionales (Keohane, 1988).

Así mismo, Cornago (1998) proporciona otra tipología sobre regímenes de la que se pueden extraer cinco tipos:

- a. Declarativo: no entrañan ninguna obligación y compromiso para los estados más allá de la mera adhesión de una declaración conjunta. Estos constituyen a menudo el punto de partida de los regímenes formales.
- b. Promocional: cuando los Estados deciden poner a disposición del mismo régimen diversos recursos operacionales, humanos o financieros que puedan contribuir a la promoción de los objetivos adaptados colectivamente.

- c. De aplicación: se establecen incentivos para favorecer el cumplimiento de los compromisos sin recurrir al control jurisdiccional, mediante el establecimiento de diferentes formas de gratificación por la observancia de los acuerdos, o con procedimientos extrajurisdiccionales de supervisión y control, que favorezcan el cumplimiento de los acuerdos.
- d. De imposición: aquellos a los que los Estados atribuyen capacidad de decisión obligatoria, dotándolos a su vez de mecanismos de control, no necesariamente jurisdiccionales, capaces de verificar e imponer en su caso la observancia de los compromisos adquiridos, requieren alto grado de compromiso político e institucional (legalización) del régimen.
- e. De integración: contemplan mecanismos de control jurisdiccional para el cumplimiento efectivo de los acuerdos, incluso el establecimiento de instancias supranacionales de decisión y autoridad, superadoras de mera cooperación intergubernamental (Murillo, 2002).

Igualmente importante son las características que puedan poseer los regímenes; algunos de los aspectos que se podrían identificar son:

- a. Se trata de un fenómeno actitudinal, pero que es en sí mismo subjetivo porque “existen inicialmente como entendimientos, expectativas o convicciones de los participantes acerca de una conducta legítima, apropiada o moral”.
- b. Comprende procedimientos apropiados para la toma de decisiones.
- c. Posee una caracterización de los principios y normas que condicionan la conducta de los actores.
- d. Tienen un élite construida por los actores principales (estados), pero pueden haber otros.
- e. Existen en un área temática en la que las conductas pueden ser moldeadas (Puchala y Hopkins, 1982).

Finalmente, en este apartado se torna relevante señalar que los regímenes internacionales pueden tener diferentes funciones, pero estas dependerán en gran medida de los intereses y expectativas de los actores. Entre las funciones la principal es “facilitar la formulación de acuerdos específicos sobre temas de importancia sustantiva en las áreas temáticas cubiertas por el régimen” (Keohane, 1982). Una segunda función importante es la de “establecer modelos de confiabilidad legal, suministrando una información relativamente simétrica y acomodando los costos de las tratativas de manera que con esos arreglos serán capaces de establecer pactos mutuamente beneficiosos que de otro modo sería imposible establecer” (Keohane, 1988). Algunos consideran que esta es de las más importantes de los regímenes pues ayuda a evitar problemas de información y coordinación entre los actores. Por su parte, la tercera función regímenes es que contribuyen al proceso de aprendizaje y son valiosos como formas estables para ordenar la conducta internacional y mitigar el conflicto en un mundo anárquico (Hass, 1989). En otras palabras, se convierten ya sea en un paliativo o amortiguador de conflicto, o bien en un mecanismo de resolución. Finalmente, según Cornago (1998) citado por (Murillo, 2002), una función más que se le puede atribuir a los regímenes es

que ayudan a “optimizar la gestión de las llamadas externalidades, es decir, los costos para un Estado de las acciones adoptadas por terceros, minimizando riesgos y reduciendo las incertidumbre que de otro modo pudieran surgir”.

1.4. ¿Por qué se habla de éxito o fracaso de los regímenes internacionales?

Entre los principales autores de la teoría de los regímenes internacionales, el debate sobre el éxito o fracaso de los regímenes se constituye en otro de los temas de marcado interés. Sin embargo, resulta importante tratar de definir ambos conceptos. Para efectos de este trabajo, la palabra éxito se refiere a la consecución de algo que se desea o se busca, en el caso de los regímenes estaría relacionado con el objetivo o interés colectivo de los actores. Por su parte, el fracaso implicaría lo contrario, es decir cuando no se alcanzaron los resultados deseados. Esto debido a múltiples razones, como la prevalencia de intereses particulares, egoísmo, deficiente institucionalidad o también por lo que Keohane llama el “miope auto-interés”.

Algunos de los principales argumentos que explican el cumplimiento o no de los regímenes internacionales se valoran a continuación. En primer lugar, para el cumplimiento de los regímenes es importante que existan intereses comunes entre los actores. Sin embargo, “la sola existencia de intereses comunes no es suficiente: también deben existir las instituciones que reduzcan la incertidumbre y limiten las asimetrías de información” (Keohane, 1988). En este sentido, el autor también plantea, citando a O. Young, que “los regímenes internacionales son instituciones descentralizadas. La descentralización no implica la ausencia de mecanismos que aseguren el cumplimiento, pero significa que las sanciones por violación de los principios o reglas del régimen deben ser instrumentadas por los miembros individuales”.

Otro argumento se refiere a la relación costo/beneficio que puedan realizar los actores sobre el cumplimiento del régimen o de las normas y principios del mismo. En este caso, Keohane expone (1988) que “el enigma del cumplimiento es por qué los gobiernos, procurando promover sus propios intereses, cumplen con las reglas de los regímenes internacionales cuando ven que estas reglas están en conflicto con lo que yo llamo su miope auto-interés”. Una explicación podría ser que el costo de oportunidad los motiva al cumplimiento, y otra podría que los costos marginales resultarían mayores que los beneficios si no se cumplen las reglas.

Para finalizar, un argumento que ayudaría a ampliar la explicación es la creencia que a través de los regímenes los Estados o actores mejorarán el cumplimiento de los acuerdos contraídos. “En cierto grado, los gobiernos prevén que los regímenes internacionales aumentarán el cumplimiento, y esa convicción da cuenta de su disposición a participar de esos acuerdos” (Keohane, 1988). Lo anterior estaría motivado por dos aspectos: primero la existencia de incentivos para cumplir y segundo que podría haber represalias por el no cumplimiento.

De esta forma, uno de los factores importantes en el análisis de éxito-fracaso de los regímenes es el concerniente a la efectividad de los mismos. En este contexto debe señalarse que un régimen efectivo es aquel que “alcanza sus principales objetivos o se adapta bien para obtener las nuevas metas” (Stoda, 2001). Por lo tanto, la efectividad estaría en función de:

- a. Grado en el que las partes cumplen las mismas reglas o fortalezas del régimen.
- b. Grado en que se alcanzan ciertos objetivos o se logran ciertos propósitos (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999).

Por lo tanto, si los regímenes no obtienen los logros esperados, ni cumplen las reglas, ni los objetivos ni se adaptan a los nuevos, se estaría hablando de regímenes no efectivos o sin efectividad.

1.5. Establecimiento de los regímenes internacionales

Otro de los aspectos importantes en el contexto de la teoría de los regímenes internacionales es el tema del establecimiento o demanda de regímenes. En este sentido, sería importante cuestionarse por qué existe demanda de regímenes y cuáles elementos influyen en esta.

Se puede afirmar que al principio uno de los aspectos que podría influenciar la demanda o establecimiento de regímenes, es el grado de interdependencia entre los actores. Entendiendo esta como “dependencia mutua” entre actores internacionales (Keohane y Nye, 1988), la cual podría facilitar el llegar a acuerdos que produzcan beneficios en forma conjunta para todas las partes. Sin embargo, para el establecimiento de estos acuerdos mutuamente beneficiosos se torna importante que medie la voluntad de las partes, pues si “los regímenes se establecen a través del acuerdo voluntario entre un conjunto de Estados [o actores], podemos interpretarlos, al menos en parte, como recursos para superar las barreras a una coordinación más eficaz” (Keohane, 1993).

Otro factor que puede incidir en la conformación de regímenes es la identificación y existencia de intereses comunes entre los actores. Es decir, “la condición para que se formen los regímenes es que existan suficientes intereses complementarios o comunes, de forma tal que puedan hacerse los acuerdos que benefician a todos los miembros esenciales del régimen” (Keohane, 1993). En este sentido, el mismo autor invierte el Teorema de Coase y explica que, para que los regímenes tengan valor para facilitar acuerdos entre gobiernos, deben existir las siguientes condiciones:

- a. Falta de un marco legal claro que establezca las responsabilidades de las acciones.
- b. Imperfecciones de información (la información es costosa).
- c. Costos de transacción positivos.

Por consiguiente, en la dinámica internacional actual es posible que los regímenes se constituyan en mecanismos que ayuden a hacer frente a esas condiciones. Esto debido a que “los regímenes pueden hacer más fácil el acuerdo si suministran marcos para establecer la responsabilidad legal; mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para los agentes o reducir otros costos de las transacciones, tales como costos de organización o de hacer pagos secundarios” (Keohane, 1993).

Un elemento que también podría influir en el establecimiento de los regímenes es lo que se ha denominado “el beneficio potencial”; Es decir, todas aquellas oportunidades de beneficio que identifican los actores de un régimen. Sin embargo, “no sólo daba haber una ganancia nacional potencial que se derive de la formación de un acuerdo internacional, sino que el empresario [actor] debe esperar poder ganar más él mismo del régimen de lo que invierte en organizar la actividad” (Keohane, 1993).

Finalmente, un aspecto que influye en el establecimiento de regímenes es la reciprocidad o lo que Keohane llama la “norma de compromiso generalizado”. Esto mismo Jervis (1982) lo denomina la “norma recíproca” sobre la creencia de que si uno ayuda a otros o no los lastima, inclusive a un cierto costo de oportunidad para uno mismo, actuarán a la recíproca cuando den vuelta las cosas. Lo anterior, si se parte de la premisa que los actores actuarían racionalmente y pensando en las ganancias conjuntas a futuro.

1.6. Fronteras e integración

¿Qué se entiende por frontera y límite?

Es importante tener claro el concepto de frontera y cómo este se diferencia del de límite. En este sentido el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define frontera como “Confín de un Estado” y a su vez el límite significa “Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios”.

Kaldone Nweihed plantea que el término frontera encierra un sentido genérico que incluye la función específica limítrofe. Y, por consiguiente, define frontera como el conjunto de una relación binomial que abarca el límite mismo y la zona fronteriza adyacente a ambos lados. No impide que el límite sea uno de sus elementos, como de hecho lo es. (...) La frontera es el territorio compartido y el límite una línea imaginaria que los divide jurídicamente. (Nweihed 1992)

De igual forma, Cordero J. C. *et ál.* (2010) plantean que un límite es una línea de separación y una frontera es una zona de contacto y transición en el entendido que en ella se mezclan la cultura, la sociedad, la identidad, la economía y el ambiente producto de las interrelaciones con las poblaciones y recursos naturales al otro lado del límite. Por lo anterior, se ha afirmado que las fronteras son el primer eslabón en la concreción de procesos como el de la integración regional (Hernández, A. y Rojas, R., 2012).

Finalmente, otro concepto del cual se hace mención en muchos casos es el de zona fronteriza, entendida esta como una franja territorial compuesta por las áreas donde las relaciones de la frontera se manifiestan. Así, la región fronteriza aparece como el área en la cual se producen las manifestaciones de los efectos provocados por la presencia del límite internacional (Cordero et ál., 2010).

II. Regímenes en las fronteras centroamericanas. Estudios de caso: el Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala) y la frontera Costa Rica-Nicaragua

A continuación se analizarán los regímenes del Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala), la frontera Costa Rica-Nicaragua y la frontera Costa Rica-Panamá. Se abordarán los aspectos característicos de cada una de las fronteras, tales como antecedentes, porqué surgen, actores involucrados, intereses compartidos, normativa, institucionalidad y actividades implementadas conjuntamente. En el caso del régimen del Trifinio se presentan las principales iniciativas de cooperación como lo son la reserva de la fraternidad, los acuerdos trinacionales, el plan de desarrollo fronterizo o plan trifinio, el proyecto piloto trifinio, las asociaciones de desarrollo fronterizo del plan trifinio y el programa de la cuenca alta del Lempa. En el régimen de la frontera Costa Rica-Nicaragua se muestran las tres iniciativas más importantes, como lo son el “SI-A-PAZ”, el proyecto “pro-cuenca San Juan” y los contactos binacionales de la sociedad civil. Finalmente, en la frontera Costa Rica-Panamá se presentan las principales iniciativas que se han alcanzado hasta hoy.

Centroamérica, a través de la historia, se ha caracterizado porque ha existido una buena cantidad de conflictos entre los Estados, los cuales tienen orígenes por diferentes causas. Los motivos de los conflictos han sido diversos, entre los más importantes están: el uso de la fuerza para imponer o resistir el control, las disputas territoriales, la tirantez que producen los desplazamientos masivos de población entre los países, las definiciones de límites marítimos y en un plazo no muy lejano se podría estar presenciando una escala de conflictos ambientales (Hernández y Rodríguez, 2001).

2.1 Régimen del Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala)

Actualmente el Trifinio puede ser visto como una de las experiencias más importantes en materia de cooperación e integración entre países centroamericanos. Sin embargo, la frontera del Trifinio se ha caracterizado por ser una de las fronteras centroamericanas con más escenarios potenciales de conflicto, principalmente en temas asociados al agua. Esto motivado principalmente por tres factores: el nivel de deterioro ambiental, causalidad externa y la dependencia (Funpadem, 2002); esto a su vez indica la existencia de vínculos de discordia entre diferentes actores.

Pese a esto, resulta importante señalar que la dinámica del conflicto existente en el Trifinio no ha llegado a un nivel de escala mayor, es decir, los conflictos potenciales no se han convertido en reales debido a las diferentes iniciativas, acuerdos e instituciones que se han conformado en la región para promover la cooperación y el desarrollo transfronterizo. Todas estas iniciativas se han implementado principalmente en lo que se le denomina Zona del Trifinio. Esta zona es el lugar o el punto donde convergen las fronteras de El Salvador, Honduras y Guatemala, también denominado Punto Trifinio que se ubica en el Macizo de Montecristo. “En este sector existe una zona ecológica de reconocido valor para sus especies de flora y fauna, que se desarrolla en torno al Macizo de Montecristo, con alturas desde menos de 400 a 2419m.s.n.m” (OEA-IICA, 1987).

A pesar de la existencia de discordia en las interacciones entre algunos actores de la frontera, también se identificó la presencia de vínculos cooperativos, expresados a través de intereses comunes y expectativas mutuas. Seguidamente se analizarán las principales iniciativas de cooperación e integración en el contexto de este régimen.

2.1.1 La Reserva de la Biosfera de la Fraternidad

La dinámica de cooperación e integración transfronteriza en la región del Trifinio tiene sus primeros antecedentes en la década de los sesenta. Específicamente con la firma del Tratado Tripartito de Asociación Económica de 1960. Con este se inicia un proceso institucional de integración centroamericana, el cual buscaba encontrar una alternativa más viable, efectiva y de resultados importantes a través de esfuerzos de integración plurinacional. (OEA-IICA, 1988-Plan) Pero se tuvo que suspender por el conflicto armado entre Honduras y El Salvador.

Sin embargo, estos esfuerzos de integración continuaron y es durante los primeros años de la década de los años setenta, cuando se materializa la primera iniciativa trinacional: la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad. Sin embargo, antes de que dicha iniciativa fuera una realidad, se dieron varios antecedentes importantes de mencionar:

- El gobierno de El Salvador adquirió en 1971 una propiedad en el Macizo Montecristo y desarrolló obras de protección del bosque que simultáneamente protegen la ciudad de Metapán de las inundaciones.
- En la reunión centroamericana sobre el Manejo de Recursos Naturales y Culturales realizada en San José, Costa Rica en diciembre de 1974, las delegaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras acordaron proponer la creación de un Parque Multinacional en el área.
- En 1975, el gobierno de Guatemala elaboró un Plan de Manejo Preliminar para su zona y expresó interés en la formulación de un Plan Maestro Trinacional. El gobierno de Honduras declaró prioritaria el área para estudios forestales y para la posterior creación de un parque nacional.
- En 1982 el gobierno de El Salvador propuso formalmente el estableci-

miento de una Reserva de la Biosfera denominada “La Fraternidad” en el área de Trifinio. Más tarde, en 1983 el Consejo Regional de Cooperación Agropecuaria de Centroamericana (CORECA) solicitó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) la elaboración de un perfil de proyecto para el establecimiento de dicha reserva de la Biosfera y acordó buscar el apoyo técnico y financiero de otras agencias internacionales.

- En marzo de 1984 una misión de CORECA presentó a la Secretaría General de la OEA un perfil de manejo de la reserva, elaborado con el apoyo del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). La OEA gestionó la financiación para elaborar el plan, con lo cual se obtuvo el apoyo de la Comunidad Económica Europea (CEE) en forma de un financiamiento parcial, no reembolsable.
- Atendiendo a las solicitudes de los gobiernos, en febrero de 1986 se realizó una Misión Conjunta OEA-IICA que elaboró una nueva propuesta en la cual se señaló la necesidad de inscribir el manejo de la reserva en el marco de un Plan Regional Integral de Desarrollo del área de Trifinio, la que fue aprobada por los tres gobiernos.(OEA-IICA,1996).

Para finales de los años noventa, a través de una negociación entre los tres países y la comunidad Europea se crea un Plan Maestro para la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad, “El Plan Maestro constituye el marco general de políticas, directrices, organización y programas para orientar la administración, manejo y la normatividad de los recursos naturales de la Reserva. El fin primordial del Plan Maestro, es de servir de herramienta y guía a los administradores y usuarios, a fin de producir un desarrollo armónico y sustentable en la región; garantizando las reservas naturales y culturales en la misma.” (CEE, 1999).

Lo anterior pone en evidencia que la iniciativa de la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad ha pasado por un proceso de evolución, hasta considerarse como el más importante antecedente tanto, de la consolidación de la cooperación transfronteriza, como del denominado “Plan Trifinio”, que se abordará más adelante.

2.1.2. Acuerdos básicos de cooperación trinacional

Como se explicó anteriormente, las primeras iniciativas de cooperación en la zona del Trifinio iniciaron por motivaciones de carácter ambiental, en específico por las de conservación de los recursos naturales. Sin embargo, los países no quisieron quedarse ahí, sino que iniciaron esfuerzos para promover un Plan de Desarrollo Integral para dicha región. Esto se pudo materializar a través de dos acuerdos de marcada trascendencia, un memorando de entendimiento y una prórroga.

El primero de los mecanismos que contribuye a institucionalizar la cooperación trinacional es el denominado “Acuerdo de Cooperación Técnica de los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, Honduras y El Salvador con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura para formular

un Plan de Desarrollo en la Región Fronteriza de los tres países”, el cual fue firmado el 12 de noviembre de 1986. El objetivo primordial de este convenio era el de establecer las condiciones en que la OEA y el IICA colaborarían con los gobiernos en la realización de un proyecto para la elaboración un Plan de Desarrollo Integral en la zona fronteriza de Guatemala, El Salvador y Honduras. (OEA-IICA, 1996) Este proyecto fue financiado por los miembros de convenio y la Comunidad Económica Europea, los cuales en forma conjunta financiaron alrededor de 750 mil dólares que era lo estimado del costo de esos estudios.

El segundo de los acuerdos fue el suscrito por la OEA y el IICA en forma paralela al acuerdo ya firmado y como apoyo a su ejecución. Este se denominó “Acuerdo de Cooperación para la Ejecución del Proyecto Plurinacional de Desarrollo de la Región Fronteriza de Guatemala, Honduras y El Salvador (Proyecto Trifinio)”. Este, al igual que el anterior, se firmó en la misma fecha y su objetivo era definir los aspectos operativos más importantes, términos y condiciones de la colaboración entre la Secretaría General de la OEA y el IICA para la ejecución, en cooperación, del proyecto Trifinio (OEA-IICA, 1996).

Posteriormente, se firmaron un memorando de entendimiento, una prórroga al acuerdo de cooperación técnica y un acuerdo de extensión. El 10 de noviembre 1989, se suscribió el “Memorando de entendimiento entre los gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras con la Secretaría General de la Organización de estados Americanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura”. El objetivo central era el de “registrar el compromiso de ambos organismos internacionales para continuar proporcionando cooperación técnica a los países para la ejecución de los proyectos del Plan de la estructura institucional creada para el mismo fin”. (OEA-IICA, 1996)

Este memorando fue prorrogado el 9 de noviembre de 1991 y hasta el 31 de diciembre de 1993. En forma paralela, y en tanto el Acuerdo de Cooperación Técnica firmado en 1986 expiraría el 16 de febrero de 1992, decidieron firmar una prórroga de dicho acuerdo hasta el 31 de Diciembre de 1993. En este mismo sentido, a finales de 1993, los gobiernos de los tres países muestran su interés de continuar con la Cooperación Técnica, por lo que en mayo y junio de 1994 se suscribe el “Acuerdo de Extensión de la Cooperación Técnica entre los Gobiernos de las Republicas de El Salvador, Guatemala y Honduras con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, para le ejecución del Plan de Desarrollo Integral de la Región Fronteriza de los tres Países”. En el acuerdo se perfecciona la estructura institucional de la cooperación técnica, estableciendo una Comisión Coordinadora, una Co-Dirección Trinacional, una Asesoría Técnica Internacional y un Comité de Coordinación Técnica y Operativa (OEA-IICA, 1996).

-Caracterización del Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio (Plan Trifinio)

Como se mencionó anteriormente, este plan tuvo origen en el convenio suscrito el 12 de noviembre de 1986, y se constituyó en el documento que sienta las bases de lo se espera sea la institucionalidad que promueva el desarrollo sostenible de la región del Trifinio. Por su trascendencia es importante realizar una breve caracterización del mismo, con el fin de que quede claro cuáles eran los fines, metas y perspectivas que se dieron o plantearon en ese momento para las comunidades del Trifinio.

En este plan, existe un marco de referencia que plantea tres elementos primordiales. “En primer lugar, los principios que orientan el proceso de integración centroamericana, del cual el proyecto Trifinio es un caso particular. En segundo lugar, las características que ha adoptado el proceso de desarrollo de los países que forman el Trifinio. En tercer lugar los lineamientos y orientaciones específicos establecidos en el Acuerdo de Cooperación Técnica que dio origen al Plan” (OEA-IIICA, 1992).

Uno de los aspectos más importantes contemplados en el marco de referencia se relaciona con las disposiciones o resoluciones adoptadas por la Comisión Coordinadora del Plan (integrada por los vicepresidentes de los tres países), los acuerdos o las resoluciones son las siguientes:

- i. Resolución No.1: Que aprueba los documentos Diagnostico Socioeconómico de la Región Trinacional del Plan de Desarrollo Integral Trifinio y la Estrategia de Desarrollo Integral de la Región Trinacional del Trifinio, que se constituyen, a partir de la fecha indicada. En el principal marco de referencia para la formulación definitiva del Plan. La Estrategia de Desarrollo incluye tres programas básicos operativos (Crecimiento Económico, Infraestructura y Desarrollo Social) y 28 proyectos trinacionales.
- ii. Resolución No.13: Que crea, con carácter permanente, la Comisión Trinacional para el Plan Trifinio, su Secretaría 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.
- iii. Suscripción de la Declaración de la Reserva Internacional de la Biósfera La Fraternidad (Macizo de Montecristo). Previamente, cada país declaró como Parque Nacional la zona del Macizo que le corresponde (Honduras en julio de 1987, Guatemala en Octubre de 1987 y El Salvador en Noviembre de 1987)”. (CEE, 1992).

Un segundo aspecto del plan se refiere a un diagnóstico socioeconómico de la región fronteriza del Trifinio. En este se puede observar una descripción de los municipios que conforman el lugar y sus principales características socioeconómicas. Se plantean los aspectos físicos naturales, así como los demográficos y sociales de la región. En síntesis, se presenta la problemática que predominaba en la región en el momento de establecer el Plan Trifinio.

El tercer componente es una estrategia de desarrollo para la región.

“La estrategia tiene por finalidad definir la orientación del proceso de desarrollo regional a mediano y largo plazos e identificar un conjunto coherente de acciones de corto plazo para ejecutar por parte de los sectores públicos de Guatemala, Honduras y El Salvador a fin de estimular aumentos sostenidos de la producción y empleo, reducir los déficit sociales y perfeccionar la integración del área al proceso general de desarrollo de los países” (OEA-IICA, 1988).

Dicha estrategia plantea dos aspectos que son importantes de señalar y con los cuales se deben comprometer los tres países.

“Primero, que es imprescindible para la protección, conservación y manejo de los recursos naturales del área, desarrollar las zonas periféricas. El segundo concepto es el de que, por tratarse de un área de interés de tres países, sólo una acción conjunta y coordinada de ellos podrá dar una solución satisfactoria a los problemas regionales, a las aspiraciones de desarrollo de la población y al adecuado manejo y protección de los recursos naturales” (OEA-IICA, 1992).

La estrategia también delimita, por un lado las líneas prioritarias por ejemplo el empleo, los alimentos, la energía, la distribución del ingreso y el manejo ambiental; por otro lado, las políticas nacionales de desarrollo de los tres países en relación con el área.

El cuarto y quinto aspecto del Plan están relacionados con los programas y proyectos prioritarios, por lado se presentan los programas y proyectos prioritarios, por lado se presentan los programas y proyectos de desarrollo regional y por otro, los perfiles de proyectos trinacionales. Finalmente, se nos presenta la forma de ejecución del Plan, con aspectos tales como, el marco operativo de las políticas y estrategia de desarrollo, calendario, costos y asistencia técnica.

2.1.3. Proyecto Piloto de Desarrollo del Trifinio

El Proyecto Piloto Trifinio constituye una de las experiencias conjuntas de cooperación más importantes desarrolladas por dos o más países en Centroamérica. El mismo tuvo su origen en noviembre de 1989, gracias al convenio de financiamiento (ALA 88/14) entre la Comunidad Económica Europea y los gobiernos de los tres países.

Este proyecto tenía como objetivo general “contribuir a la integración física y económica del cinturón fronterizo de las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras” y entre sus objetivos específicos estaban el fomentar el desarrollo y conservación del bosque nuboso del Macizo Montecristo, y además, integrar

a las poblaciones agrícolas menos favorecidas a las tareas de conservación de los recursos naturales. (Proyecto Piloto Trifinio, 1996). El proyecto tendría una duración desde enero de 1992 hasta marzo de 1997, y el costo aproximado era alrededor de 10 millones de dólares, de los cuales 7,5 millones fueron cooperación no reembolsable de la Comunidad Económica Europea, el resto fueron costos de contrapartida.

Respecto a las actividades implementadas por el proyecto se realizaron inversiones importantes en sectores estratégicos. En primer lugar, en el convenio de financiamiento se plantearon varios fines que conducirían la ejecución del proyecto, estos eran: la reforestación del Macizo Montecristo en áreas nacionales y ejidos municipales, la tecnificación de las explotaciones campesinas y el establecimiento de unidades artesanales para brindar otras alternativas de ingresos a la población. (Proyecto Piloto Trifinio, 1996). Las diferentes actividades desarrolladas produjeron importantes contribuciones no solo en materia de conservación sino también en la mejora de las condiciones socioeconómicas de los pobladores de la zona. La inversión realizada en las diferentes áreas estratégicas ascendió a un monto aproximado a los 4,5 millones de dólares, mientras las acciones prioritarias estuvieron orientadas al financiamiento de las actividades relacionadas, en primer lugar, con la reforestación y protección ambiental, la cual desde los inicios de la cooperación trinacional ha estado entre los objetivos prioritarios. Y en segundo lugar, se priorizaron las actividades de infraestructura, esta como un primer paso para la promoción del desarrollo local.

2.1.4. Asociación Trinacional para el Desarrollo Sostenible de la Región del Trifinio (ATRIDEST)

En el contexto del Proyecto Piloto se le dio una marcada relevancia a la promoción de organizaciones de base, las cuales contribuyeron a la integración socioeconómica de la región. En este sentido, surgen una serie de asociaciones, agrupaciones, cooperativas y otros gremios con un carácter trinacional.

En este ámbito y a raíz de la necesidad de consolidar una organización multigremial que fue reconocida legalmente en cada país, surge la denominada Asociación Trinacional para el Desarrollo Sostenible de la Región del Trifinio o comúnmente conocida como ATRIDEST, por sus siglas. La finalidad de esta asociación era darle seguimiento a las acciones de desarrollo emprendidas por el Proyecto Piloto y su papel en la administración de recursos, productos y resultados transferidos por el Proyecto a su finalización, en estrecha coordinación con las estructuras gubernamentales y los sectores privados de la zona (Proyecto Piloto Trifinio, 1996).

La ATRIDEST fue reconocida por los gobiernos de los tres países, los cuales planteaban que bajo la coordinación de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (que recibió los bienes, derechos y obligaciones del Proyecto Piloto) se iniciaría una nueva etapa para darle sostenibilidad y abrir nuevas fronteras de cooperación para la continuidad de acciones en común en el campo del desarrollo socioeconómico y de la integración Trinacional (Proyecto Piloto Trifinio, 1999).

Esta es una organización de la sociedad civil que desarrolla acciones de integración, conservación de los recursos naturales y el ambiente en pro del desarrollo sostenible de la región. A su vez es una organización no gubernamental sin fines de lucro que funciona trinacionalmente a través de un Consejo de Coordinación Trinacional, el cual tiene a su cargo una unidad técnica de apoyo. Está formada a nivel de cada país por asociaciones, de pequeños agricultores, asociaciones de maestros ambientalistas, cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de integración y desarrollo cultural y social (ATRIDEST, 2000).

La asociación que nació el 20 de noviembre de 1996, a pesar de que inició sus operaciones sin un capital semilla propio, realizó pequeñas acciones ambientales y organizativas, financiadas por el Proyecto Piloto Trifinio. Pero para 1999 comenzó proyectos productivos orientados a su sostenibilidad y financiados por el Proyecto Piloto. Sin embargo, este tipo de financiamiento terminó en los últimos meses de 1999, debido a que el proyecto piloto acabó y transfirió los bienes, derechos y obligaciones a la Comisión Trinacional Plan Trifinio. Esto dejó a la ATRIDEST sin el apoyo de un capital base y con un compromiso de pago importantes (ATRIDEST, 2001).

2.1.5. Tratado Trinacional

Como se ha evidenciado anteriormente, el régimen de cooperación del Trifinio ha pasado por un proceso evolutivo para llegar a una importante consolidación. Recordemos que la creación y evolución de regímenes puede verse facilitada por la confianza mutua entre los actores y esto específicamente lo que ha ocurrido entre los tres gobiernos. Precisamente, en el contexto de ese proceso de evolución es que surge la necesidad de aprobar un tratado que reglamente, operativice y coordine la ejecución del Plan Trifinio. Por lo tanto, el 31 de Octubre de 1997 se firmó en ciudad de Guatemala el “Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio”.

Este instrumento quizá es el de más valor para el fortalecimiento de la institucionalidad del Plan Trifinio, ya que vela tanto por la ejecución del plan y su permanente actualización, como por que ayuda a garantizar la integralidad, coherencia e interdependencia de las acciones llevadas a cabo en la región (CTPT, 1998). Ese fortalecimiento de la institucionalidad puede ayudar tanto a disminuir la incertidumbre entre los actores como a mejorar la comunicación. El tratado en su artículo primero establece que “el objeto del presente tratado es el fortalecimiento institucional del Plan Trifinio a través del reconocimiento y la normación de las funciones de la Comisión Trinacional y de sus órganos encargados de velar por la ejecución del Plan y de su permanente actualización”.

Dicho tratado está compuesto por diez capítulos, los cuales abordan las siguientes temáticas o lineamientos: se establece el objeto del tratado y se delimita la región del Trifinio. Se definen las competencias y funciones de la Comisión Trinacional, al igual que se plantean las funciones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional. Además contiene los requisitos y funciones del

secretario ejecutivo Trinacional, y se establece la designación y funciones de los directores ejecutivos nacionales. Finalmente se esgrime la conformación y funciones del Comité Consultivo y la concerniente a la asignación de financiamiento (CTPT, 1998).

2.1.6. Programa Cuenca Alta del Lempa

El programa de la Cuenca Alta del Lempa que se implementa en la región del Trifinio, tiene sus orígenes desde 1987 con el conocido proyecto Plan Trifinio financiado por la Comunidad Europea. Allí se planteó la necesidad de promover el desarrollo de la cuenca del Lempa y de otras como la del Motagua; por consiguiente, se elaboró un primer diagnóstico de la cuenca en el año 1987. Sin embargo, en ese momento la iniciativa no tuvo una gran aceptación ya que las prioridades eran más de orden político y económico. No fue sino hasta 1996 cuando la Comisión Trinacional Plan Trifinio (nacida del Tratado Trinacional) retoma la vieja idea de promover el desarrollo sostenible en la Cuenca Alta del Lempa. Ante esto, se hicieron gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo pero no se pudo materializar debido a que la Comisión no poseía personería jurídica. Pero en 1999 el BID envió una misión de identificación para determinar la viabilidad de la propuesta de programa, por lo cual se aprobó que en el año 2000 se realizara un estudio de factibilidad para aprobar los fondos para el programa, este se aprueba un año después.

Dicho programa tiene como objetivo fundamental el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca alta del Río Lempa, mediante acciones que propicien el desarrollo sostenible del área de intervención, tendiente a romper el ciclo pobreza- degradación de los recursos naturales. Los objetivos específicos son: (i) alcanzar un manejo sostenible de los recursos naturales renovables de la región, (ii) reducir la vulnerabilidad ante riesgos naturales, (iii) fomentar las actividades productivas y la diversificación económica y (iv) fortalecer los gobiernos locales y mejorar la capacidad organizativa de las comunidades dentro de un marco de integración trinacional (BID, 2001).

En el programa se ha considerado de vital importancia el definir de una estrategia de intervención con el fin de maximizar el impacto del programa en toda la zona. Para esto se escogieron las áreas más críticas para la respectiva intervención. Algunos de los factores que se tomaron en cuenta para priorizar las áreas críticas fueron: "población y problemas poblacionales, potencial hídrico, cultivos y vocación agropecuaria, vocación forestal, cubierta forestal y deforestación, tamaño de la finca, uso actual y sobreuso del suelo, pendientes y susceptibilidad a la erosión. De los estudios previos se concluyó que el área prioritaria de intervención agropecuaria y forestal para un Programa de este tipo tendría su mayor impacto en 23 sub-cuencas prioritarias, del total de 47 que forman la Cuenca alta. Las áreas seleccionadas muestran poca dispersión y una conveniente agrupación en los tres países y cubren cerca de 1.000 km² con una población estimada de 77.000 personas" (BID, 2001).

El programa propuesto tiene un costo total equivalente a US\$31,5 millones de dólares. Con un desglose de \$17,5 millones para El Salvador (\$14 millones son préstamos), \$7 millones para Guatemala (\$4,5 millones son préstamos) y \$6,8 millones para Honduras (3,3 millones son préstamos) (BID, 2001).

En otro orden de cosas y antes de continuar con el siguiente régimen de cooperación, resulta importante mencionar que por la dinámica del conflicto tanto real como potencial de la zona fronteriza del Trifinio, cada vez es imperativa la existencia y consolidación del régimen de la cooperación existente en esta zona. Este régimen ha pasado por un proceso de evolución para llegar a los niveles de logro adquiridos hasta este momento. Sin embargo, es necesario continuar consolidando la institucionalidad desarrollada, ya sea a través del esfuerzo propio de los gobiernos involucrados o bien a través de las fuentes o agencias cooperantes y de la sociedad civil. De acuerdo con los resultados obtenidos en la integración trinacional habría que afirmar que dicho régimen ha sido exitoso, ya que han alcanzado muchos de los objetivos, metas y perspectivas propuestas por los actores. Además, se constituye en un modelo de integración a nivel Centroamericano, principalmente por sus avances en materia de acuerdos y de actividades o esfuerzos conjuntos en pro del desarrollo de las zonas fronterizas.

2.2. Régimen de la frontera Costa Rica-Nicaragua

Las regiones fronterizas en múltiples análisis han sido percibidas como zonas donde pueden converger el conflicto y la cooperación. De la misma manera se presentan importantes vínculos de interdependencia entre las comunidades vecinas de dichas zonas; por lo tanto, esa convivencia y cercanía promueve que se compartan también problemas y oportunidades. Estas zonas muchas veces son percibidas como espacios donde existe una integración natural, más que una integración política. Ya que la dinámica se caracteriza porque las comunidades generan acciones cooperativas orientadas a la solución conjunta de problemas comunes. En donde la sociedad civil puede jugar un rol protagónico en la promoción de la participación ciudadana en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo local.

La frontera Costa Rica-Nicaragua, con un territorio aproximado de 17. 733,15 km³ y con una población de alrededor de 430 mil habitantes (Matul, 2007); ha sido estudiada en diversas ocasiones desde muchos ámbitos de acción, por ejemplo ambiental, socioeconómico, migratorio, etc. Sin embargo, aún hacen falta acciones orientadas a tratar de mitigar los altos niveles de pobreza de estas zonas, pues en ocasiones son percibidas como regiones olvidadas por los gobiernos centrales. En este sentido hace algunos años, “en el lado costarricense, un 55 % de las familias vive en hogares de condiciones por debajo de la línea de pobreza. En el lado, nicaragüense, la medición de pobreza, tanto a partir del ingreso como de las necesidades básicas insatisfechas, concluyeron que más del 70 % de la población vive en condiciones de pobreza o extrema pobreza” (Granados y Jiménez, 2002). De acuerdo con la encuesta de hogares para el 2010 la región Chorotega presentaba un 32,6 % de índice de pobreza; por otra parte, la región fronteriza en estudio se caracteriza por una importante riqueza natural y gran cantidad de atractivos que pueden ser aprovechados de una manera sostenible.

La región fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua se ha caracterizado por estar inmersa en una interesante dinámica de conflictos transfronterizos. En este sentido, algunos de los aspectos que han incidido en la reciente generación de conflictos y en la potencial aparición de nuevos escenarios, son, en primer lugar, los históricos conflictos fronterizos asociados al Río San Juan. En segundo lugar, los importantes niveles de pobreza en ambos lados de la frontera; en tercer lugar, los altos y crecientes niveles de degradación ambiental, la cual según los autores mencionados, es muy desigual. Todos estos aspectos podrían caracterizar a la dinámica de conflicto en la zona en una fase latente. Lo anterior hace suponer que por la dinámica existente, la cooperación podría jugar un rol fundamental en la desaceleración de la potencialidad de conflictos en dicha frontera.

El régimen de esta frontera se caracteriza por la existencia de tres iniciativas primordiales a pesar de que se presentan otras, estas son: el Proyecto SI-A-PAZ, el Proyecto Pro-cuenca y los contactos binacionales de la sociedad civil. A continuación se muestran algunos de los esfuerzos de cooperación transfronteriza más importantes, que podrían llevar a la consolidación del régimen de cooperación.

2.2.1. "Si-A-Paz"

Para la década de los setenta surge el primer antecedente relevante de cooperación binacional en la cuenca del San Juan. Este se le denominó "Sistema de Áreas Protegidas para la Paz" o Si-A-Paz, el cual resume el interés de ambos países en materia protección de los recursos naturales de la zona fronteriza. "SI-A-PAZ es un proyecto de conservación entre Costa Rica y Nicaragua concebido desde 1974, cuyos esfuerzos de implementación binacional se interrumpieron a mediados de la década de 1990. En Nicaragua, SI-A-PAZ comprendía 12,000 km² del sureste y se ubicaba al sur del río Punta Gorda, abarcando la parte sur de Chontales y parte de la Región Autónoma Atlántica Sur-RAAS-" (Centro para la Gestión de Estudios Ambientales, 1998). A pesar de que esta iniciativa fue bien vista por los gobiernos y algunos de los pobladores de la zona, lo cierto es que no ha habido grandes avances. Quizás uno de los logros más importantes fue el establecimiento de la Reserva Indio de Maíz, en la comunidad nicaragüense de El Castillo, así como de algunos centros de investigación en materia ambiental.

Un aspecto importante de detallar es el proceso de diálogo a través del cual se llega a la constitución de este proyecto. Tal como se mencionó anteriormente, los inicios se remontan a 1974, cuando en la Primera Reunión Centroamericana de Gestión de los Recursos Naturales y Culturales se analizaron los procesos de deforestación y se planteó la necesidad de conservar las importantes áreas forestales a lo largo de las fronteras de los países centroamericanos. En ese momento se inician los primeros contactos entre instituciones nacionales encargadas del medio ambiente, como lo eran el Instituto de Recursos Naturales (IRENA) de Nicaragua y el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM) de Costa Rica.

Un segundo antecedente importante en este proceso de diálogo fue en la Segunda Reunión Centroamericana de Gestión de los Recursos Naturales y Culturales, celebrada en Guatemala en octubre de 1987, en donde las delegaciones de Costa Rica y Nicaragua presentaron dos documentos preparatorios con dos llamados a la cooperación internacional, uno sobre la Gestión Integrada de la Cuenca del San Juan y el otro una Propuesta para la Creación de una Reserva de Múltiple uso en la Cuenca del río San Juan.

El tercer antecedente se dio en febrero de 1988 en la XII Asamblea General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), celebrada en San José, Costa Rica, en la cual los ministros de recursos naturales de ambos países firmaron una Carta de Intenciones para facilitar el establecimiento de un Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz (SI-A-PAZ) (OEA, 1997).

Posteriormente, para el año 1990 se producen dos actos importantes, primero en agosto en la reunión de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), los ministros de recursos naturales establecieron una Comisión Nacional de SI-A-PAZ en cada país, así como una Comisión Coordinadora Binacional. El segundo se dio en diciembre, ambos ministerios firmaron un Acuerdo Gubernamental entre el MIRENEM y el MARENA sobre el proyecto SI-A-PAZ. Finalmente, en 1991 los presidentes de los dos países firmaron en Managua, un acuerdo de cooperación entre los gobiernos en donde se incluyeron diversas áreas de mutuo interés, entre ellas los temas ambientales (UNEP, 2001).

2.2.2. Pro-Cuenca San Juan

Pro-Cuenca San Juan constituye una de las más importantes iniciativas de cooperación binacional, la cual se dio en torno a la cuenca internacional del río San Juan, y que no solo fue relevante por un leve avance institucional sino también por los resultados y experiencias obtenidas en los años de su ejecución. Dicha iniciativa se materializa a través de los esfuerzos de los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, que acordaron a mediados de los noventa implementar un proyecto conjunto para el Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan, el cual buscaba una profundización en el conocimiento de la cuenca, así como una orientación hacia un desarrollo económico y social sostenible en armonía con el ambiente.

Es relevante hacer mención a algunos antecedentes del proceso de diálogo entre ambos gobiernos, los cuales con la ayuda de organismos internacionales buscaban darle una visión integral a la problemática de la cuenca del San Juan. Entre los principales antecedentes están:

- En la XXI Reunión de Vicepresidentes de Centroamérica, realizada en San Salvador en mayo de 1993, los vicepresidentes, considerando que los Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua manifestaron su interés de iniciar un proceso de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río San Juan, decidieron respaldar la iniciativa para junto con la comunidad internacional y los organismos nacionales interesados, iniciar los

trabajos conducentes a la formulación de un Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río San Juan.

- En abril de 1994, representantes de OEA y del PNUMA se reunieron en San José y Managua, respectivamente, con representantes de los Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, para acordar los términos de referencia preliminares de un proyecto de cooperación técnica internacional para la Cuenca del Río San Juan, así como un cronograma de acciones.
- En mayo de 1994 los presidentes de Costa Rica y Nicaragua ratificaron su voluntad de iniciar una nueva etapa en las relaciones entre ambos países, y firmaron un comunicado entre cuyos puntos se destacaba la importancia de trabajar, conjuntamente, para promover una colaboración cada vez más estrecha.
- En octubre de 1994 el PNUMA y la SG/OEA suscribieron un acuerdo en el cual el primero se comprometió a hacer los aportes financieros para que la SG/OEA implementara la ejecución del Proyecto y administrara los fondos de cooperación técnica propios y los asignados por el PNUMA.
- En octubre de 1994, dentro del marco de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), los países centroamericanos definieron que el Desarrollo Sostenible de Regiones Fronterizas es un instrumento prioritario para combatir la marginalidad y la pobreza, promover la preservación de los recursos naturales y auspiciar la armonía entre los pueblos.
- La anterior prioridad es reafirmada en la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), en la que los presidentes de América convienen en respaldar dicha Alianza en la búsqueda de “fortalecer las democracias de la región mediante la promoción de la prosperidad social y económica, y la gestión racional del medio ambiente” (OEA,1997).

De lo anterior se puede argumentar que para llegar al establecimiento de acuerdos de colaboración respecto a la cuenca del San Juan, ha mediado la voluntad tanto de los actores locales como de algunos organismos internacionales con intereses en la región. Esto conllevó a la identificación de intereses comunes que facilitaron la consecución de acuerdos a nivel binacional.

Por otra parte, este proyecto tiene una característica particular y es que posee bastantes objetivos generales, los cuales no solo son ambiciosos sino que tratan de darle una visión integral al manejo de la cuenca. Según lo plantean los propulsores del proyecto, estos objetivos han sido establecidos en concordancia con los planeamientos y pautas de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Los objetivos son los siguientes:

- “Realizar el diagnóstico de las Condiciones Ambientales de la Cuenca del Río San Juan y otras cuencas vecinas menores.
- Implementar un Componente de Catalogación de la Información sobre los Recursos Naturales y Condiciones Ambientales de la Cuenca del Río San Juan, registrando la información relevante para la planificación y gestión integral de los diversos aspectos de la Cuenca.

- Elaborar una propuesta de Zonificación Ambiental como base para el Plan de Acción Ambiental y Desarrollo Sostenible, la cual permita identificar las zonas prioritarias de intervención y definir sus capacidades para encarar el desarrollo.
- Proponer el los lineamientos básicos para el Plan de Acción Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan y otras cuencas de la vertiente atlántica fronteriza que contemplen políticas y estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y para la conservación de los recursos naturales.
- Preparar las bases de un programa de Fortalecimiento Institucional como medio efectivo para la acción integrada y coordinada en la implementación de las acciones acordadas.
- Promover actividades de difusión y de capacitación en ambos países que posibiliten el manejo ambiental y el desarrollo sostenible del área de la Cuenca” (OEA, 1997).

En el contexto del proyecto se pueden evidenciar dos resultados muy importantes, estos son el haber elaborado un diagnóstico lo suficientemente amplio de la cuenca y el establecimiento de un Plan de Acción para el desarrollo sostenible de la cuenca del San Juan. Respecto al diagnóstico cabe mencionar que anteriormente no existía un estudio de esas características en donde quedaría plasmada la realidad socioeconómica y ambiental que se vive en dicha cuenca. Entre los principales aspectos que se abordaron en el diagnóstico están: fisiografía y recursos naturales, biodiversidad, aspectos sociales, actividades productivas y uso de los recursos naturales, y el marco legal institucional del medio ambiente.

Por su parte, el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del San Juan busca promover el manejo ambiental como forma de facilitar un proceso de desarrollo sostenido de la región, esto a través de una serie de lineamientos estratégicos. Al respecto, la estrategia de desarrollo de la cuenca se fundamenta en varios objetivos y principios, pero “el objetivo final de la Estrategia es el desarrollo humano, siendo que la conservación de los recursos naturales es una necesidad para alcanzarlo” (OEA, 1997).

Finalmente, cabe señalar que para la ejecución total del proyecto, se estimó que este debía pasar por algunas fases fundamentales. Entre ellas una donde se elaboró el diagnóstico y las bases del plan de acción, esta fue entre 1997 y 2003 y comprende tanto el Plan Estratégico como los estudios básicos y proyectos demostrativos. Y otra sería la ejecución o implementación del Plan Estratégico de Acción, prevista para después del 2003.

Esta iniciativa se constituye en la principal experiencia de cooperación binacional Costa Rica-Nicaragua a nivel gubernamental. La misma podría haber sido la base para la prevención y resolución de conflictos fronterizos entre ambos países, siempre y cuando se hubiera promovido la conformación de una institucionalidad en la que participaran no solo el sector de gobierno, sino también la sociedad civil y principalmente los actores locales o comunidades relacionadas con la cuenca.

2.2.3. Contactos binacionales de la sociedad civil

- Reuniones binacionales Costa Rica-Nicaragua

En la frontera Costa Rica y Nicaragua y las relaciones bilaterales entre ambos países, han existido una gran cantidad de espacios no formales o extraoficiales de diálogo, tanto entre entidades organizadas de la sociedad civil como de las no organizadas, principalmente las comunidades fronterizas. Espacios que han sido aprovechados para definir aspectos comunes de relaciones binacionales, como lo son los intereses y objetivos comunes, problemáticas compartidas, posibilidades de trabajo conjunto, agendas y prioridades comunes. De estos espacios han surgido algunas iniciativas de cooperación que se han implementado en la zona.

-Red de grupos de trabajo y organismos de la sociedad civil Nicaragua-Costa Rica:

Esta fue una iniciativa promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 2000 y 2001. Fundamentalmente se buscaba promover espacios de discusión y análisis sobre diversos temas de la relación binacional Costa Rica-Nicaragua. Fue precisamente en este contexto que surgió la Comisión Binacional Ambiental de la Sociedad Civil. Esta comisión se originó en una Reunión Binacional celebrada en marzo del 2001, en la isla de Ometepe, Nicaragua; la misma estaba integrada por representantes de la sociedad civil de ambos países. Los objetivos de dicha comisión eran, en primer lugar, propiciar un espacio que permitiera la construcción de una agenda Nicaragua-Costa Rica en materia ambiental de la zona fronteriza y, en segundo, promover lineamientos y ejes estratégicos definidos en la agenda binacional del sector ambiente para facilitar una cultura binacional de integración.

-Confederación de Municipios Fronterizos

La Confederación de Municipios Fronterizos Costa Rica-Nicaragua se originó en el año 2000 y fue promovida por organizaciones no gubernamentales con proyectos en la región fronteriza. Este constituyó gracias a que previamente existían Federaciones de Municipios Fronterizos de cada país. La idea principal de la Confederación es crear un espacio de discusión de la realidad municipal, socioeconómica y ambiental de los municipios fronterizos con el fin de buscar soluciones conjuntas en pro del desarrollo de las regiones fronterizas. En el año 2002 han habido dos importantes reuniones, una celebrada en abril en San Juan del Sur de Nicaragua, en la que los representantes de la Confederación solicitaron a los ministros de Ambiente de los respectivos países la priorización de la zona Rivas-Guanacaste en el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano. La segunda reunión llevada a cabo a mediados de año en Liberia Costa Rica, donde se discutieron algunos de los problemas compartidos más apremiantes de la zona y en donde se obtuvo el apoyo del Corredor Biológico Mesoamericano para algunas propuestas (La Prensa, 2002).

-Triángulo de la Solidaridad: Foro “La pobreza no conoce fronteras”

El triángulo de la Solidaridad fue una iniciativa impulsada por el Gobierno del entonces presidente de Costa Rica Dr. Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), este era una estrategia de desarrollo local que buscaba promover la participación ciudadana, fortalecer y mejorar la calidad de vida. Estaba integrado principalmente por las comunidades, las municipalidades y las instituciones gubernamentales. En el contexto del Triángulo surgió, en febrero del 2001, la idea del Foro “La pobreza no conoce fronteras”, que fue una iniciativa impulsada por los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, la cual estaba presidida por la Secretaría de Acción Social de Nicaragua y la Primera Vicepresidencia de Costa Rica. El objetivo del foro era plantear estrategias para el desarrollo local en municipios fronterizos de ambos países, lo que llevara a implementar proyectos comunes de educación, salud, vivienda, agua, electricidad y saneamiento ambiental. En dicho foro se logró establecer o identificar las prioridades de proyectos a realizar en el corto y mediano plazo y en determinadas áreas estratégicas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002).

2.2.4 Programas e iniciativas universitarias

Desde hace varios años las universidades estatales de ambos países han venido tratando de implementar acciones conjuntas en las zonas fronterizas de ambos países. Esto se ha puesto en evidencia por medio de varios proyectos institucionales que se han ejecutado en la frontera. Dos de las más recientes experiencias de cooperación académica interuniversitaria lo constituyen las siguientes iniciativas:

1- Programa de desarrollo local transfronterizo La Cruz-Cárdenas

Este es un programa que nace por iniciativa de académicos de la Sede Regional Chorotega de la Universidad Nacional, que por los vínculos con académicos de la UNAN-León deciden iniciar esfuerzos para implementar acciones conjuntas en la zona fronteriza de La Cruz (Costa Rica)–Cárdenas (Nicaragua). Por los vínculos históricos de ambos municipios, esta iniciativa fue tomada con un gran beneplácito por los alcaldes de las dos municipalidades, quienes en el pasado han llevado a cabo otros vínculos cooperativos.

En el 2010, en una sesión celebrada en el Municipio de Cárdenas en Nicaragua, con la presencia de representantes de ambas universidades, alcaldes de los dos municipios y representantes de la sociedad civil se elaboró un programa denominado *Programa de Desarrollo local, Turismo y Cooperación Transfronteriza*. El mismo tiene como objetivo fundamental, “Fortalecer la organización comunal y generar capacidades empresariales para el fomento del desarrollo local sustentable, el turismo y la cooperación transfronteriza en las comunidades fronterizas de los Municipios de La Cruz (Costa Rica) y Cárdenas (Nicaragua)”.

En este momento únicamente se han logrado implementar acciones en las comunidades fronterizas del Cantón de La Cruz, a través de un proyecto institucional de la Universidad Nacional denominado “Fortalecimiento de la organi-

zación comunal y desarrollo de capacidades empresariales en los pequeños (as) productores (as) y microempresarios (as) para el fomento del desarrollo sustentable en las comunidades fronterizas del cantón de La Cruz, Guanacaste”.

2- Programa interuniversitario de desarrollo transfronterizo Costa Rica-Nicaragua

En el 2011 por iniciativa del Instituto Tecnológico de Costa Rica se convoca a las universidades estatales de ambos países para analizar la posibilidad de iniciar esfuerzos para trabajar de forma conjunta en la frontera Costa Rica-Nicaragua. Esto se hizo realidad en una primera reunión llevada a cabo a finales del 2011 en Santa Clara de Ciudad Quesada, donde se planifica una serie de encuentros binacionales. El primero se llevó a cabo en febrero del 2012 en León Nicaragua, donde se inicia con la definición de las líneas de acción para el trabajo conjunto y se firma una declaración de académicos apoyando los esfuerzos de los rectores de ambos países para fortalecer los vínculos de cooperación transfronteriza, a dicha declaración se le tituló “Hacia la construcción de una cultura de Paz en la zona transfronteriza de Nicaragua-Costa Rica”.

La segunda reunión se llevó a cabo en mayo del 2012 en Santa Clara, donde se inicia la construcción del programa y un portafolio de proyectos conjuntos. El programa fue denominado “Programa Interuniversitario Para Apoyar El Desarrollo Económico Local Sostenible Transfronterizo Costa Rica-Nicaragua”. El objetivo de este es promover el desarrollo socioeconómico local, sostenible e inclusivo transfronterizo Costa Rica-Nicaragua a través de acciones conjuntas interuniversitarias. En este programa participan las siguientes universidades:

- Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León).
- Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua (UNAN- Managua).
- Universidad Nacional Agraria (UNA. Managua. Nicaragua).
- Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR).
- Universidad Nacional (UNA. Costa Rica): Sede Regional Chorotega, Centro Internacional de Política Económica (CINPE).
- Universidad Estatal a Distancia (UNED. Costa Rica).

A manera de síntesis sobre este régimen, cabe señalar que las iniciativas anteriores de cooperación binacional entre Costa Rica y Nicaragua se constituyen en los más importantes mecanismos de cooperación que facilitarán la construcción de un régimen de cooperación transfronteriza. Hasta ahora han existido algunos avances para el establecimiento de acuerdos, reglas, principios y procedimientos de toma de decisiones, para implementar acciones conjuntas. También se han dado acercamientos a nivel gubernamental (universidades) y no gubernamental que permiten una coordinación de políticas entre los actores locales. Sin embargo, hasta que no produzca una disminución de la escalada del conflicto y una despolitización del tema de Río San Juan entre ambos gobiernos, no se podrá llegar a una total consolidación del régimen de cooperación para esta frontera. Esto debido a que para llegar a

una consolidación del régimen, sería necesario no solo el compartir intereses sino la voluntad de ambos gobiernos para el establecimiento de acuerdos o normativas para la regulación de las temáticas relacionadas con el desarrollo de las comunidades fronterizas.

III. Conclusiones: analizando los vínculos

- Los regímenes internacionales se pueden considerar como un catalizador para la promoción y consolidación de la integración regional. En Centroamérica el caso más exitoso de un régimen que ha promovido la integración entre países es el Trifinio. Sin embargo, en las otras fronteras de la región se han llevado a cabo pocos avances en materia de integración regional, esto debido a que los impactos del trabajo conjunto son limitados. Además, se evidencia poca mejoría en la calidad de vida de quienes viven en las fronteras. Algunas de las iniciativas de cooperación transfronteriza son de corta duración, y se hace necesario implementar iniciativas de mayor durabilidad y permanencia. De igual forma, resulta necesario fortalecer los mecanismos de gestión local transfronteriza, como alianzas locales, comisiones específicas, consorcios, asociaciones binacionales, federaciones, etc.
- La cooperación y la discordia han estado presentes casi en forma permanente en la dinámica de las fronteras centroamericanas. Respecto a los estudios de caso se puede señalar que en la frontera del Trifinio han existido conflictos relacionados principalmente con el recurso hídrico. Por ejemplo, la deforestación, contaminación, sedimentación y desviación o canalización de las aguas en la cuenca alta del Lempa afecta la cantidad y calidad de agua que llega a las comunidades de la cuenca media y baja. Lo que a la vez causa enormes problemas a El Salvador pues su electricidad depende en gran medida de las plantas hidroeléctricas que se abastecen del río Lempa. Esto ha motivado al gobierno salvadoreño a involucrarse con los gobiernos de Honduras y Guatemala para buscar soluciones conjuntas a los problemas trinacionales. Lo que a su vez a conllevado a la constitución de iniciativas de cooperación trinacional, principalmente en la cuenca alta o región del Trifinio.

En la frontera Costa Rica-Nicaragua la cooperación y el conflicto también han estado presentes. Uno de los factores que ha permeado el conflicto ha sido la variable política en torno a la disputa por la navegación en el río San Juan. Lo cual ha llevado a algunos a afirmar que dicha disputa es más a nivel de poderes ejecutivos o de cancillerías, que un verdadero conflicto transfronterizo en el que estén involucradas las comunidades. Algunos de los focos de conflicto transfronterizo más importantes han sido la contaminación del río, la deforestación, la falta de planificación turística, la invasión de reservas forestales, la pobreza y recientemente la construcción de la denominada "Trocha fronteriza". Aspectos que han producido un uso indiscriminado de los recursos naturales y que provocan la preocupación de las comunidades, de los gobiernos y organismos internacionales. Lo anterior permitió en el pasado espacios

para la creación de iniciativas de cooperación en la zona, tal vez sin un gran avance como en el caso del Trifinio, pero inmersas en un proceso de evolución constante. En la actualidad se ha observado una escalada del conflicto, el cual debería ser atendido a través de nuevas iniciativas de cooperación que surjan desde abajo, es decir, que nazcan del seno de los actores de las comunidades fronterizas.

A manera de síntesis, cabe indicar que en caso del Trifinio los actores involucrados -llámese gobiernos o sociedad civil- han estado dispuestos a modificar sus conductas o políticas con el fin de asegurar los intereses u objetivos de los otros actores. Esto ha permitido que puedan florecer vínculos de cooperación en la frontera en mención. Sin embargo en la frontera Costa Rica-Nicaragua esto no ha sido de la misma manera, pues únicamente se ha podido modificar las conductas y políticas en ciertos momentos, pero el conflicto ha permeado la relación bilateral de los últimos años.

- Como se mencionó en las primeras páginas, los regímenes de cooperación pueden ser facilitadores de la mitigación o resolución de conflictos reales o potenciales en las fronteras. Esto es una realidad en las fronteras en estudio, ya que el análisis de los regímenes ha permitido conocer tanto las estructuras de la cooperación como la coordinación de políticas entre los actores locales de la frontera. Por ejemplo, en la frontera Trifinio no se ha producido una escala de conflicto, debido a la institucionalidad desarrollada entre los gobiernos y los actores locales. En donde el Plan Trifinio se ha convertido en un coordinador de políticas de los tres países que lo conforman. En torno a este han surgido expectativas comunes, como la gestión integral de la cuenca del Lempa y el aumento de los niveles de desarrollo de la región del Trifinio. De igual forma se ha generado toda una normativa para controlar y regular las acciones implementadas conjuntamente por los tres países, esto se expresa en los diferentes acuerdos y tratados mencionados anteriormente.

Por otra parte, en la frontera Costa Rica-Nicaragua, las expectativas comunes han estado orientadas hacia la promoción del desarrollo de las comunidades fronterizas y la mitigación del nivel de degradación ambiental de las zonas fronterizas. A pesar de que el nivel de institucionalidad de esta frontera, no es comparable con el Trifinio, se han producido algunos avances importantes, principalmente en materia de algunos acuerdos. Sin embargo, hacen falta procedimientos que regulen, controlen y coordinen tanto las acciones como las pautas de comportamiento de los actores que comparten la frontera, pues la normativa se encuentra en proceso de retardada evolución.

- En las dos fronteras centroamericanas en estudio, se puede identificar que existe un régimen de mayor especificidad y uno de menor especificidad. El régimen del Trifinio se puede catalogar como de mayor especificidad, ya que posee una mayor relevancia, y por su normatividad difícilmente pueda cambiar. Esto se evidencia en que es el único que posee un tratado

internacional. Además de promocional, pues los recursos operacionales, humanos o financieros contribuyen a la promoción de los objetivos adaptados colectivamente.

- En el caso de la frontera Costa Rica-Nicaragua, esta se puede clasificar como régimen de menor especificidad, ya que no solo tiene menor relevancia sino que se puede modificar sin mayores consecuencias. Esto último debido a su débil normatividad. Además se puede afirmar que son hasta cierto punto declarativos, pues no entrañan mayores obligaciones y compromisos para los estados, más allá de la mera adhesión de una declaración conjunta.

En los regímenes de estas fronteras también se pueden identificar algunas características típicas de los regímenes internacionales, por ejemplo poseen claros entendimientos, expectativas o convicciones de los participantes sobre su comportamiento, lo cual se expresa en los diferentes acuerdos firmados. Además poseen procedimientos de toma de decisiones, en el caso del Trifinio se estima que son más expeditos y debidamente reglamentados. Y, finalmente, poseen áreas temáticas definidas, generalmente asociadas al proceso de promoción del desarrollo local o bien a la gestión de recursos naturales.

En las fronteras analizadas se han podido evidenciar externalidades negativas importantes, principalmente asociadas a procesos de degradación ambiental. Sin embargo, los regímenes se pueden constituir, a su vez, en formas o procesos de gestión de dichas externalidades. Por ejemplo, el Programa de la Cuenca Alta del Lempa, que implementa la Comisión Trinacional Plan Trifinio, ha colaborado en la minimización de algunas de las externalidades negativas que afectan el resto de la cuenca del Lempa. Por otra parte, el proyecto PRO-CUENCA pretendía ejecutar un Plan Estratégico para la gestión de la Cuenca del San Juan, con lo que se buscaba disminuir el impacto de las externalidades negativas en dicha cuenca. Esto último no ha sido posible, sino más bien se han producido mayores externalidades asociadas a los proyectos implementados por ambos países como lo son el dragado en Isla Calero y la Trocha fronteriza. Sin embargo, la creación de un régimen internacional podría ayudar a mitigar dichas externalidades negativas.

- Las fronteras muestran importantes niveles de interdependencia entre sus actores. Este elemento provoca que exista una demanda de regímenes como forma de enfrentar y resolver los problemas comunes que les afectan. Un ejemplo en este caso, fue el acuerdo de los alcaldes fronterizos del San Juan –en el contexto de la Confederación de Municipios Fronterizos-, para limpiar en forma conjunta el río San Juan, esto con el fin de disminuir “la acelerada degradación de los ecosistemas fronterizos, la sobreexplotación de valiosos recursos naturales, la contaminación de los cuerpos de agua y la alta vulnerabilidad a los peligros naturales” (La Prensa, 2002). De igual manera, la interdependencia existente ha facilitado la identificación de

intereses comunes o complementarios entre los actores que comparten las fronteras, esto por supuesto ha permitido que se produzcan acuerdos para enfrentar la problemática regional que se vive en esas zonas.

Antes de la década de los ochenta, en el contexto de las fronteras analizadas, no había existido ningún marco legal que regulara las acciones de los estados y de los actores locales que comparten dichas zonas. Además, no existía información suficiente y de calidad que orientara las acciones a seguir tanto por los gobiernos como por las comunidades involucradas. Los aspectos anteriores, aunados a una serie de beneficios potenciales de realizar acciones conjuntas, permitieron el surgimiento de regímenes de cooperación.

- Finalmente, cabe mencionar que a pesar de que los regímenes de cooperación de las fronteras se encuentran en un proceso de evolución, se puede decir que existe un éxito relativo de dichos regímenes. Esto debido a que si se evalúan las expectativas de los actores y las metas alcanzadas a este momento, existen logros importantes, por ejemplo, la institucionalidad del Trifinio y las alianzas comunitarias en la otra frontera. Sin embargo, se plantea que es relativo, pues algunos de los objetivos pretendidos como la mejora de los niveles de desarrollo, aún no llegan a cumplir las expectativas buscadas por todos los actores. Lo anterior lleva a afirmar que los regímenes de estas fronteras poseen diferentes niveles de avance o logro, el Trifinio es un régimen efectivo, en el tanto las condiciones presentes en esas zonas no son las mismas gracias a los aportes generados por las acciones conjuntas llevadas a cabo en el contexto de los respectivos regímenes. El régimen de la frontera Costa Rica-Nicaragua no ha sido efectivo, en el tanto no ha logrado ni minimizar el conflicto ni consolidar una institucionalidad.

Bibliografía

- ATRIDEDEST. (2000). *Informe Anual de 1999*. Esquipulas, Metapán, Ocotepeque.
- ATRIDEDEST. (2000). *Informe Anual de 2000*. Esquipulas, Metapán, Ocotepeque.
- Axelrod, R. (1990). (2. Ed.). *The Evolution of Cooperation*. England: Penguin Books.
- Barbé, E. (2011). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos. Reimpresión.
- BID. (2001). *Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del río Lempa*. Informe de Proyecto. Honduras, Guatemala y El Salvador.
- CEE. (1999). *Plan Maestro de la Reserva de la Biósfera de la Fraternidad*. Guatemala, Honduras y El Salvador.
- Centro para la Gestión de Estudios Ambientales (1998). *SI-A-PAZ: Situación Actual y Perspectivas Futuras*. Informe de Consultoría, Managua, Nicaragua.
- Cordero, J. C., et ál. (2010) *Relaciones transfronterizas locales y su incidencia en la generación de esquemas locales de cooperación e integración regional: el caso de la diada Costa Rica-Panamá*. Heredia, Universidad Nacional.
- Cornago. (1998). "Elementos para el proceso del político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado". Universidad de Navarra, España. En: Murillo, C. (2002). *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica*. Tesis de Maestría, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.
- CTPT. (1998). *Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio*. Comisión Trinacional Plan Trifinio-CTPT-, Guatemala.
- DRAE. (s. f.). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>
- FUNPADEM. (2002). *Espacios de cooperación y Conflicto. Boletín del Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas*. San José, Febrero, 2002.
- García, P. (2010). *Teoría breve de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Granados, C. y Jiménez, A. (2002). *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río San Juan*. FUNPADEM, Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas. San José.
- Hasenclever, A.; Mayer, P. y Rittberger, V. (1999) "Theories of International Regimens". En Murillo, C. 2002. *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica*. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister Scientiae en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Heredia; Universidad Nacional.

Hass, P. (1989) "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean pollution control". *International Organizations*, vol 36, n.º 2.

Hernández, A. y Rodríguez, E. (2002) *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa*. FUNPADEM, Proyecto Conflicto y cooperación Ambiental en Cuenas Internacionales Centroamericanas. San José.

Hernández, A. y Rojas, R. (2012) "Relaciones transfronterizas locales y su incidencia en la generación de esquemas locales de cooperación e integración regional: el caso de la diada Costa Rica-Panamá". Liberia, Costa Rica. Ponencia Encuentro Internacional: Pensar Centroamérica, Universidad Nacional.

Holsti, K. J. (1972). *International Politics: A framework of analysis*. USA: University of British Columbia.

Jervis (1982). "Security Regimes". *International Organizations*, vol 36, n.º 2.

Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. GEL, Argentina.

Keohane, R. (1982). "The demand for the international regimes". *International Organizations*, vol 36, n.º 2.

Keohane, R. (1988). *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, S. (1983). *International Regimens*. Ithaca: Cornell University Press.

Krasner, S. (1991). *Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

LA PRENSA. (15 de agosto de 2002). "Alcaldes fronterizos limpiarán la cuenca del Río San Juan". *Periódico Nicaragüense*.

Matul, Daniel. (2007). "Vecindad, cooperación y confianza mutua". *Revista Encuentros de Ciencias Sociales*, vol. IV, n.º 1.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. (2002). *La cooperación transfronteriza en Centroamérica*. Presentación Power Point. Disponible en: www.rree.gob.cr

Murillo, C. (2002). *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica*. Tesis de Maestría, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.

Nweihed, K. (1992). *Frontera y Límite en su marco mundial*. Venezuela, Equinoccio.

OEA. (1997). *Estudio de Diagnóstico de la Cuenca del Río San Juan y Lineamientos del Plan de Acción*. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la SG-OEA. Washington D.C

OEA-IICA. (1987). *Diagnóstico socioeconómico regional del Plan de Desarrollo Integral Trifinio*. Guatemala, octubre 1987.

OEA-IICA. (1988). *Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio*. Guatemala, Setiembre 1988.

OEA-IICA. (1992). *Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio*. Actualización del Plan Original de 1987. Disponible en: www.oas.org/usde/publications/Unit/oea07s/ch01.htm

[Consultado febrero 2002].

OEA-IICA. (1996). *Memoria del Plan Trifinio*. Guatemala, noviembre de 1996.

OEA-PRO-CUENCA. (2002). *Formulación del Plan Estratégico de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Río San Juan y su Zona Costera: Antecedentes*. PRO-CUENCA SAN JUAN. Disponible en: www.oas.org/sanjuan/Español/BriefSp/ant.htm [Consultado 17/10/02]

Proyecto Piloto Trifinio. (1996). *Memoria de Labores 1992-1996*. Convenio ALA 88/14. Guatemala.

Proyecto Piloto Trifinio. (1999). *Informe de Misión de Apoyo e Informe de Asistencia Técnica*. Esquipulas, Guatemala.

Puchala, D. y Hopkins, R. (1982). "International Regimes: Lessons from inductive analysis". En Murillo, C. 2002. Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister Scientae en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Heredia; Universidad Nacional.

Stein, A. (1990). *Why Nations Cooperate*. USA: Cornell University Press.

Stoda, K. (2001). *Hybrid International Regime Theory*. En Murillo, C. 2002. Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister Scientae en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Heredia; Universidad Nacional.

UNEP. (2001). *Parks for Peace: SI-A-PAZ* Disponible en: www.unep-wcmc.org/protected_areas/transboundary/somersetwest/somerestwest-40.html [Consultado 18-10-02].