

La cooperación transfronteriza: características y potencialidades para el desarrollo y la integración centroamericana

Irene Rodríguez Manzano

Universidad de Santiago de Compostela, España

1. Introducción

En diciembre de 1991, los presidentes centroamericanos –reunidos en la ciudad que da nombre al documento– suscriben el Protocolo de Tegucigalpa a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Se inicia así un proceso de renovación de la integración centroamericana que, hundiendo sus raíces en la Declaración de Esquipulas I, tiene uno de sus momentos principales en octubre de 1993, fecha en la que los mismos protagonistas firman, en Guatemala, el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana con el objetivo de adecuar este instrumento a un mundo muy diferente al de 1960.

En este período de renovación y, al mismo tiempo, de relanzamiento, el concepto de integración se aleja definitivamente del que fuera delineado en los años 50, concibiéndose más como un instrumento para mejorar la inserción de Centroamérica en la economía internacional que como un mercado ampliado para la protección de los productos nacionales. El contenido casi exclusivamente comercial que se desprende de esta nueva conceptualización exige, a nuestro juicio, una mayor proyección de la integración centroamericana hacia metas de carácter político, social, cultural y medioambiental que, incrementando y fortaleciendo las relaciones e intercambios entre las sociedades de los países involucrados, la consoliden definitiva y exitosamente como un modelo de desarrollo alternativo para la región. En esta propuesta se circunscribirían los esfuerzos puestos en marcha, fundamentalmente en los últimos veinte años, para enfrentar y atenuar las desiguales consecuencias del proceso en las sociedades de los países participantes y, en particular, las acciones emprendidas en las zonas fronterizas especialmente afectadas. Unos esfuerzos que, más allá de ese objetivo, contribuyen también a reemplazar el olvido y la soledad de esas zonas por una cooperación que estimula su desarrollo y afianza la integración.

Tomando como hilo conductor estas consideraciones, este trabajo combina el análisis de la emergencia y evolución del proceso de integración centroamericana con la irrupción y progreso de la cooperación transfronteriza en la región, análisis cuyo desarrollo expositivo hemos sistematizado en tres etapas. En la primera de ellas examinaremos lo que hemos titulado “auge y estancamiento de la integración centroamericana”, período que abarca sus dos primeras décadas de existencia y en el que las zonas fronterizas y, por ende, la cooperación transfronteriza, están prácticamente ausentes. A partir de ello y adentrándonos en la fase de revitalización del proceso que, estimulada por las negociaciones para la pacificación de la región de la década de los 80, permite superar ese estancamiento, nuestra atención se dirigirá al estudio del Plan de Desarrollo Integral de la Región Trifino, el proyecto de cooperación transfronteriza posiblemente más exitoso de Centroamérica. En último término, la renovación de la integración centroamericana pergeñada desde la cumbre de Antigua de junio de 1990 y el rastreo del camino que conduce a la definición del Proyecto de Desarrollo Sostenible Fronterizo, pondrán fin a este trabajo.

2. Auge y estancamiento de la integración centroamericana

El proceso de integración centroamericana, como es bien sabido, es el más antiguo de todos los que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. Planteado inicialmente como una estrategia complementaria al patrón de crecimiento económico puesto en marcha por la región desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la idea de iniciar dicho proceso se concreta el 16 de julio de 1951, en la ya histórica resolución 9 (IV) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹. A partir de esta resolución, la CEPAL define para Centroamérica un programa de integración cuyo objetivo no es otro que la fusión de los pequeños mercados de las cinco repúblicas y la sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo con producción industrial, anticipando también para la región una integración gradual, limitada y construida sobre la base de la reciprocidad². Poco después de la emisión de esa resolución, el 8 de

1. CEPAL (1951) *Desarrollo económico en Centroamérica*. México, CEPAL, Doc. E/CN.12/275, junio, pág. 1. Resulta peculiar, como ha señalado Castillo, que en Centroamérica, a diferencia del resto del mundo, “el programa de integración fuera lanzado por una simple resolución, sin algarabía, sin firmar un tratado formal”. C. Castillo (1966) *Growth and Integration in Central America*. Nueva York, Praeger, pág. 78.

2. Mientras la idea de integración gradual y limitada descartaba el proceder “de inmediato a la unión económica completa de las repúblicas centroamericanas” y tendía “a la localización

octubre de 1951, la cancillería salvadoreña convocaba a los Ministros de Relaciones Exteriores de las cinco repúblicas a una reunión en San Salvador para discutir un nuevo proyecto de organización regional, reunión que desembocará en la suscripción –el día 14 de ese mismo mes– de la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Entendida como el último esfuerzo para restablecer la vieja unidad política, la creación de la ODECA determina la bifurcación del proceso en dos dimensiones, la política y la económica, siendo esta última en la que se van a concentrar los esfuerzos que en adelante tratarán de hacer realidad la integración centroamericana³.

Los primeros pasos del proceso se caracterizaron, no obstante, por la cautela, concretándose en la suscripción de un conjunto de tratados bilaterales que establecían un régimen de libre comercio para los productos contenidos en listas anexas⁴. En el comercio de los artículos no incluidos en esas listas se mantenían todas las restricciones, arancelarias o no, precisándose la negociación y suscripción de acuerdos sucesivos para su incorporación en aquellas. Aunque el régimen instituido por estos tratados bilaterales posibilitó el incremento de las corrientes comerciales entre los países implicados, su corta vida –de uno a cuatro años–, los problemas asociados a la incorporación de productos en las listas de libre comercio y el hecho de que las partes se reservaran la facultad de retirar de esas listas aquellos artículos que lesionaran sus intereses, se

óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales”, la política de reciprocidad preconizada por la CEPAL adquiriría dos significados. Por un lado, el vinculado al establecimiento y ampliación de las actividades industriales, que identificaba la reciprocidad con el hecho de que “en cada uno de los países quedaran ubicadas algunas de las industrias de localización óptima incluidas en el plan” y, por otro, el ligado a la política comercial y arancelaria, según el cual todas las actividades establecidas con vistas al mercado centroamericano “deberían ser objeto de comercio libre sin pago alguno de derechos de importación en cualquiera de los países del área”. CEPAL (1952) *Integración y reciprocidad en Centroamérica*. México, CEPAL, Doc. E/ CN.12/AC.17/3, págs. 37 a 39.

3. Sobre esta organización, véase: M. Zeledon (s/f.) *La ODECA en la política centroamericana*. San Salvador, ODECA; M. Zeledón (1966) *La ODECA; sus antecedentes históricos y su aportación al derecho internacional americano*. San José, Colegio de Abogados de Costa Rica.

4. Hasta 1951, El Salvador mantenía con Honduras el único tratado de libre comercio existente en Centroamérica, año en el que se suscriben dos tratados similares, uno con Nicaragua y otro con Guatemala. La red de tratados bilaterales se sigue tejiendo con la conclusión de dos nuevos compromisos en 1955, uno entre El Salvador y Costa Rica, y otro entre este último país y Guatemala, cerrándose la secuencia con la firma de un tratado entre Guatemala y Honduras en 1956 y la renegociación del antiguo tratado entre Honduras y El Salvador en 1957. E. Vergara (1969) *Bases institucionales y jurídicas del Mercado Común Centroamericano*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, pág. 11.

revelaron en poco tiempo como importantes deficiencias, conduciendo a su sustitución por un Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica. Con la suscripción de este tratado, el 10 de junio de 1958, los países centroamericanos se comprometen a perfeccionar –desde la fijación de un sistema de listas de inclusión– una zona de libre comercio en un plazo de diez años⁵. Si el establecimiento de este plazo rompe con la idea de integración gradual inicialmente propuesta por la CEPAL, el proceso se aleja aún más de esa propuesta cuando, el 6 de febrero de 1960, Guatemala, El Salvador y Honduras suscriben el Tratado de Asociación Económica y, poco después, el 13 de diciembre de ese mismo año, aquellos tres países y Nicaragua –Costa Rica se adherirá el 23 de julio de 1962– firman el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, al reducir ambos documentos a cinco años el plazo para perfeccionar la zona de libre comercio⁶.

Las diferencias entre la concepción programática de esos dos instrumentos y la propuesta cepalina inicial no se reducen, sin embargo, a la idea de integración gradual. Además, ambos tratados descartan el principio de reciprocidad y la apuesta por una integración limitada. La explicación de esta nueva formulación del programa hay que buscarla en la intervención de la administración *Eisenhower* en el proceso, quien –a cambio de su apoyo– propone avanzar rápidamente hacia una zona de libre comercio con un arancel externo común, eliminando todos los mecanismos de planificación regional y subordinando la búsqueda de un crecimiento equilibrado a las necesidades del libre intercambio inmediato⁷.

Los cinco años que siguen a la firma del Tratado General constituyen la época dorada de la integración centroamericana. Durante ese período se establece el libre comercio para casi todos los productos originarios de la región, se

5. Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, artículo primero.

6. Tratado de Asociación Económica, artículo primero. Tratado General de Integración Económica Centroamericana, artículo I.

7. Para la discusión sobre la forma en que la influencia norteamericana alteró la primera formulación de la integración centroamericana, véase J. Carranza, *El MERCOMUN. Un caso de integración dependiente*, La Habana, CEA, 1981; I. Cohen, *Regional Integration in Central America*, Massachusetts, Lexington, 1972; S. Jonas, “La ayuda externa no favorece la integración centroamericana”, en *Estudios Sociales Centroamericanos* n° 7 (enero/abril de 1974); M. Wionczek, “Estados Unidos ante la Integración de América Latina”, en *La integración económica de América Latina*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1963; M. Wionczek, “Latin American Integration and United States Economic Policies”, en R. Gregg (comp.), *International Organization in the Western Hemisphere*, Syracuse, Syracuse University Press, 1968.

adopta un arancel externo común para los artículos importados de terceros Estados, se expande la red vial y el sistema de telecomunicaciones centroamericano y, mientras se consolida la estructura institucional establecida por aquel tratado, se fundan instituciones adicionales para administrar y promover el proceso (Banco Centroamericano de Integración Económica, Cámara de Compensación Centroamericana). Más allá de estas realizaciones, el comercio interregional experimenta un considerable auge y se incrementan significativamente el nivel de industrialización y las exportaciones a terceros Estados⁸. Sin embargo, a partir de 1965, el proceso de integración centroamericana muestra signos debilitamiento: comienza a disminuir el intercambio comercial, se saturan parcialmente los mercados y el proceso de sustitución de importaciones, se reducen ligeramente las tasas de crecimiento industrial y emergen conflictos vinculados a la distribución de los costes y beneficios del proceso, produciéndose paralelamente las primeras intervenciones unilaterales de los gobiernos de las cinco repúblicas para proteger sus balanzas de pagos ante las presiones de la caída del precio de los productos tradicionales de exportación y el creciente peso del servicio a la deuda externa. Todo ello, como ha señalado Rosenthal, impidió que la evolución de los compromisos integradores ocurriera como se esperaba y “la palabra ‘crisis’ apareció por primera vez en el léxico integracionista”⁹.

Ese debilitamiento del proceso llega a su punto álgido en 1969, a raíz del conflicto armado que se desencadena entre El Salvador y Honduras aquel año. Aunque este conflicto tuvo obviamente sus propias causas y una problemática que no pretendemos analizar aquí, su efecto sobre la integración centroamericana –como pasamos a analizar– fue determinante. En tal sentido, el conflicto provocó el cierre de la frontera y la suspensión de las transacciones comerciales entre El Salvador y Honduras, medidas que transformaron la zona de libre comercio conformada hasta entonces por los cinco países en tres áreas diferentes: la establecida entre Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras, la com-

8. Mientras los beneficios generados por el comercio intrarregional pasaron de 32 millones de dólares en 1960 a 135 millones de dólares en 1965, la participación relativa de la industria en el Producto Interior Bruto creció de un 12,9 % en 1960 a un 15,3 % en 1965. En último término, la tasa de crecimiento de las exportaciones a terceros Estados pasó del 4,8 % en el período 1951/1960 al 7,1 % en el intervalo 1961/1968. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (1973) *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano*. Tomo I. Buenos Aires, Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL), págs. 18/22.

9. G. Rosenthal (1978) “La evolución económica de Centroamérica”, en *Revista de la CEPAL* n° 6 (2do. semestre) pág. 55.

puesta por esos tres primeros Estados y El Salvador, y la constituida por Costa Rica, Guatemala y Nicaragua con el resto de los miembros. Al mismo tiempo, el conflicto se sentía en la estructura institucional del proceso, dejando prácticamente en suspenso sus órganos principales, en particular el Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico Centroamericano. Ello no impidió, sin embargo, el despliegue de los primeros esfuerzos para superar esa anómala situación. En tal sentido, los Ministros de Relaciones Exteriores –reunidos en Managua en diciembre de 1969– encargan a una Comisión *ad hoc* la reorganización del sistema institucional del programa de acuerdo a una nueva carta de la Organización de Estados Centroamericanos¹⁰ y encomiendan al Consejo Económico Centroamericano el establecimiento de un *modus operandi* para restablecer la normalidad en el proceso¹¹. Sin embargo, mientras las reuniones de la Comisión y del Modus Operandi fracasaban en sus objetivos, Honduras –en virtud del Decreto N° 97 sobre Medidas para Impulsar la Producción Nacional y Normar el Comercio Exterior– se retiraba de la zona de libre comercio y de otros compromisos derivados del Tratado General, dejando a la integración centroamericana al borde del estancamiento¹². La primera respuesta del resto de los países centroamericanos a esta decisión fue la ruptura del libre comercio que mantenían con Honduras, si bien, posteriormente, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica suscribieron tratados bilaterales con ese país para regular aquel comercio.

El fracaso de los esfuerzos anteriormente apuntados no paralizó en ningún momento las acciones encaminadas a superar ese estancamiento casi total de la integración centroamericana al que también nos hemos referido más arriba. En tal sentido, a comienzos de la década de los 70 se crea la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano para intentar solventar los problemas más inmediatos del proceso, objetivo frustrado en sus catorce meses de funcionamiento, en los que no logró normalizar nada. Es entonces cuando la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana

10. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (1975) “Algunas consideraciones en torno a la situación jurídica actual del Mercado Común Centroamericano”, en E. Lizano (comp.), *La integración económica centroamericana*. Serie de lecturas. Tomo I. México, F.C.E., pág. 380.

11. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (1970), *Carta Informativa* n° 98 (enero), pág. 4 del suplemento.

12. Entre otras disposiciones, el Decreto del Congreso Nacional hondureño determinaba la aplicación del Arancel Uniforme Centroamericano a todas las importaciones del país y autorizaba al poder ejecutivo a suscribir tratados o instrumentos bilaterales de libre comercio con los países centroamericanos con los que se mantenían relaciones y con otros países del mundo. Real Decreto N° 97 del Congreso Nacional de la República de Honduras, artículos 1 y 3.

(SIECA), tras elaborar un estudio sobre El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, propone una estrategia para “el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano”¹³, quedando en manos de un Comité de Alto Nivel el análisis de sus propuestas y la gestión de un consenso sobre los objetivos a poner en marcha. Después de cuatro años de trabajo, el Comité presentaba oficialmente un nuevo proyecto, el Tratado de la Comunidad Económica y Social de Centroamérica, conocido también como Tratado Marco, que nunca fue aceptado¹⁴. A partir de entonces, como veremos más adelante, una coyuntura internacional desfavorable, el endeudamiento externo, la violencia y los conflictos armados en distintas zonas de la región, así como otros factores internos, arrastrarán a la integración centroamericana cerca del colapso.

A pesar de los graves problemas sobrevenidos en los últimos años, esta etapa de la integración centroamericana brevemente descrita logró –en términos generales– la definición de una política de desarrollo que estimuló cierto grado de complementariedad e interdependencia en algunos sectores económicos y cierto nivel de uniformidad en el uso de los instrumentos de política económica. Desde el punto de vista espacial, estos primeros pasos del proceso se tradujeron en un desarrollo relativo de los núcleos urbanos, industrializados, y en la consolidación de las regiones agroexportadoras, generalmente las áreas de mayor potencial en recursos naturales y densidad de población. En esta localización de la actividad productiva y, por ende, de los beneficios del proceso, las zonas fronterizas estuvieron, por lo general, ausentes, soslayándose su capacidad económica y social, sus intereses y necesidades.

13. Este documento –también denominado Informe Rosenthal, en referencia a Gert Rosenthal, economista guatemalteco que encabezó el grupo de expertos que lo elaboró– entiende el desarrollo y la integración como dos conceptos inseparables y, desde ello, sugiere que esa última sea la respuesta de futuro “para resolver y atenuar los principales problemas de desarrollo económico y social en Centroamérica”. Una respuesta que, para el informe, requiere modificaciones sustantivas como la concreción de un conjunto de medidas que hagan realidad la distribución equitativa de los costos y beneficios, el incremento de la participación de todos los grupos sociales, el estímulo a la demanda de productos centroamericanos y la coordinación de una política económica externa. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), *El desarrollo integrado... op. cit.*, págs. 6 y 7.

14. El ambicioso objetivo del Tratado Marco incluye la mejora del nivel y la calidad de vida del pueblo centroamericano, la promoción del desarrollo económico y social equilibrado de la región y su autodeterminación en el contexto de las relaciones económicas internacionales. Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, artículo 2. La estrategia para la consecución de estas metas sería una “fuga hacia adelante”, a través de la cual la integración evolucionaría gradualmente hacia la unión económica y social de Centroamérica.

Esa desatención de las zonas fronterizas fue acompañada por la ausencia de medidas y mecanismos destinados a paliar las grandes desigualdades entre las distintas regiones de los Estados miembros, las periféricas –dentro de las cuales, las más atrasadas se localizaban casi siempre en la frontera– y las centrales, un dato que contrasta con esa insistencia, puesta de manifiesto en las páginas precedentes, de los responsables de la integración en alcanzar una distribución equitativa de sus costos y beneficios entre las cinco repúblicas. En ausencia de esas medidas y mecanismos y con el objetivo de incorporar realmente las zonas fronterizas al proceso, surgen de modo espontáneo proyectos de cooperación transfronteriza, destinados –entre sus múltiples y variadas metas– a la construcción de infraestructuras encaminadas a facilitar el comercio a través de las fronteras y a complementar los activos productivos de las partes en ellos implicadas, objetivos altamente coincidentes con los fines de la integración centroamericana y combinados habitualmente con medidas no contempladas, hasta el momento, por los instrumentos que le han dado vida, en particular con programas para combatir la pobreza y proteger el medio ambiente.

El diagnóstico de las cuencas de los golfos de Fonseca y Honduras y del río San Juan, efectuado por la Secretaría General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1973, que dará paso a la primera propuesta de Desarrollo Trinacional Trifino¹⁵ –patrocinada por aquel banco en 1976–, se inscribe dentro de esos proyectos de cooperación transfronteriza¹⁶. Una propuesta que se convertirá en poco tiempo,

15. Se denomina Trifino al área donde convergen los límites fronterizos de tres países centroamericanos, El Salvador, Guatemala y Honduras. En tal sentido, la región fronteriza abarca por el proyecto incluye el departamento de Chiquimula y cuatro municipios del departamento de Jutiapa (Guatemala), cinco municipios del departamento de Santa Ana y tres del departamento de Chalatenango (El Salvador), así como todo el departamento de Ocotepeque y seis municipios de Copán (Honduras). Esta área de influencia del proyecto, con unas características geográficas, sociales y económicas similares, y una significativa complementariedad en materia de comercio, servicios sanitarios y educativos, tiene una extensión de 7367 km² y una población de 619.000 habitantes.

16. Entre la elaboración del diagnóstico apuntado y la definición de la primera propuesta de Desarrollo Trinacional Trifino se producen dos acontecimientos determinantes en la concreción de este ejemplo de cooperación transfronteriza. Por un lado, durante la Reunión Centroamericana sobre Manejo de Recursos Naturales y Culturales, celebrada en San José de Costa Rica en diciembre de 1974, las delegaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras proponen la creación de un parque multinacional en el área y, por otro, en 1975, Guatemala elabora un Plan de Manejo Preliminar para su zona, mostrando interés en la formulación de un Plan Maestro con los otros tres países. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1988), Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifino. Washington, OEA/IICA, pág. 5.

como veremos en el epígrafe siguiente, en un esfuerzo concreto para hacer tangible la integración centroamericana mediante una alternativa diferente, la que proporciona el desarrollo regional fronterizo y, desde ello, para enfrentar conjuntamente problemas y necesidades específicas que, por su naturaleza, están más próximas a las poblaciones involucradas (uso de recursos y servicios compartidos, alimentación, comercio, fuentes de trabajo, etc.).

3. La revitalización del proceso y los orígenes de la cooperación transfronteriza

Tras más de una década de dificultades y del fracaso de los esfuerzos que, en paralelo, trataron de revitalizarla, la integración centroamericana, como hemos señalado, se acerca a la década de los 80 prácticamente paralizada. En ese momento y como apuntamos también, a los problemas acumulados casi desde sus orígenes, se unen, por un lado, unos conflictos armados que, locales en principio, adquieren enseguida un carácter regional y, por otro, la grave crisis de la deuda externa y la profunda recesión económica mundial. Al tiempo que la combinación de estos factores sumergía a las cinco repúblicas y al proceso de integración en una crisis sin precedentes en su historia reciente, los países centroamericanos acordaban programas de estabilización y ajuste estructural con las principales organizaciones financieras internacionales, programas que provocarán cambios definitivos tanto en sus políticas nacionales como en aquel proceso. En tal sentido, esas agencias van a definir una nueva estrategia de desarrollo, de corte liberal-exportadora, que relegará al olvido el viejo modelo de sustitución de importaciones.

Con ese crítico contexto como telón de fondo, la integración regional no logra recuperar una posición central en la agenda política centroamericana hasta mediados de la década de los 80, jugando un papel destacado en esa recuperación la labor desempeñada por una activa diplomacia que, diseñando y concretando gradualmente el proceso de paz, siempre trató de conjugar el fin del conflicto con la revitalización de la integración. En tal sentido, las siete cumbres presidenciales –celebradas entre mayo de 1986 y abril de 1990– configuran una estrategia de pacificación y resolución de conflictos, el denominado proceso de Esquipulas, apoyada en mecanismos *ad hoc* y en el fortalecimiento de la integración. Así se expresa el primer documento emanado de esas cumbres, la Declaración de Esquipulas I, donde los presidentes centroamericanos afirman su “voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en

beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja”¹⁷. Encarando, por lo tanto, el doble desafío de ser capaz de instrumentarse como un medio para alcanzar la paz y promover el desarrollo, aquella diplomacia va a alejar poco a poco a la integración del colapso en el que había caído¹⁸. En este proceso no puede olvidarse, en última instancia, la participación de otros actores internacionales que van a apoyar la idea de una América Central integrada.

En este proceso de revitalización de la integración centroamericana, las acciones encaminadas a la formulación de instrumentos de cooperación transfronteriza se intensifican. En tal sentido, en 1981 se inician las conversaciones entre los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras para la concreción del Plan Trifino, unas conversaciones realizadas al amparo del Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA) y en las que se irá definiendo el objetivo original de dicho Plan, el establecimiento de una Reserva de la Biosfera, denominada entonces La Fraternidad, en el área del Trifino. En la definición de este objetivo original, para cuya concreción el Comité Ejecutivo del CORECA solicita al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) la confección de un proyecto en 1983, no estuvo, sin embargo, ausente el interés de los gobiernos implicados en fortalecer el desarrollo de las poblaciones circundantes al área, elaborándose también un estudio conducente a la definición de un Plan de Desarrollo Integral de la Región del Trifino, plan que en poco tiempo se convertirá en la piedra angular de este proyecto de cooperación transfronteriza¹⁹.

Así, tras la presentación de este estudio en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en marzo de 1984, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras suscriben, el 12 de diciembre de 1986, un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Secretaría General de la OEA y con la Dirección General del IICA para la elaboración del plan, fin que debería concretarse en el plazo de diez meses –a contar desde el 10 de marzo de 1987– y para el que se habilitaba una financiación de 750.000 dólares, otorgada por los cinco firmantes del acuerdo y la Comunidad Europea. Reiterando el

17. Declaración Esquipulas I, párrafo 3.

18. No se quiere entonces, en palabras de Fuentes, “que las diferencias políticas “contaminen” el proceso de integración”, sino “que este contamine “positivamente” el proceso de distensión y la paz”. J.A. Fuentes (1989) *Desafíos de la integración centroamericana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) / Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), pág. 17.

19. Secretaría General de la Organización De Estados Americanos (OEA) / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), *op. cit.*, pág. 5.

interés de las partes no sólo por la conservación de La Fraternidad sino también por la solución de los problemas económicos y sociales de las poblaciones circundantes, el acuerdo señala como objetivo general del plan su contribución “a la integración centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países”. No ha de extrañar, por lo tanto, que el acuerdo anticipe como programas ejes de ese plan: el Programa de Crecimiento Económico, el Programa de Infraestructura para la Integración y el Desarrollo, el Programa de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Institucional²⁰.

En cumplimiento de los objetivos fijados en el Acuerdo de Cooperación Técnica, el 21 de noviembre de 1987, la Comisión Coordinadora del plan –integrada por los vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y el designado a la presidencia de Honduras– adopta dos resoluciones. En la primera de ellas, la resolución n° 1, se aprueba el diagnóstico socioeconómico y la estrategia de desarrollo del Plan, estableciéndose así el marco de referencia para su formulación. En la estrategia se incluyen tres de los programas apuntados más arriba, los de crecimiento económico, infraestructura y desarrollo social, así como un total de 220 proyectos, 29 de carácter trinacional, 98 guatemaltecos, 52 hondureños y 41 salvadoreños. Junto a ella, la resolución n° 13 instituye con carácter permanente la Comisión Trinacional para el Plan Trifino, su Secretaría Técnica y las comisiones nacionales, una por cada país. En la misma fecha se suscribe la Declaración de la Reserva Internacional de la Biosfera La Fraternidad (Macizo de Montecristo), culminándose así un proceso que había comenzado meses antes, cuando los tres países declaraban parque nacional la zona del Macizo ubicada en su territorio. Poco tiempo después, el 30 de noviembre, la recientemente creada Comisión Trinacional para el Plan Trifino aprueba una estrategia de financiamiento de los proyectos trinacionales, presentando a partir de entonces solicitudes de ayuda económica y técnica a las Naciones Unidas, la Comunidad Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Banco Centroamericano de Integra-

20. A ese objetivo general se suman, como propósitos específicos, el incremento del nivel y de las condiciones de vida de las poblaciones de la zona, el fortalecimiento de la complementariedad de las estructuras económicas de los tres espacios nacionales, la preservación, restauración y protección de los recursos naturales renovables del área a través de un uso sostenido, así como el desarrollo de la infraestructura física y de los mecanismos de coordinación interinstitucional. Secretaría General de la Organización De Estados Americanos (OEA) / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1993), Plan Trifino. El Salvador / Guatemala / Honduras. Washington, OEA/IICA, pág. 19.

ción Económica, así como a los gobiernos de Alemania, Francia, España, Italia y Suecia²¹.

Presentado finalmente en noviembre de 1988, el Plan de Desarrollo Regional Integral del Trifino abre significativas posibilidades para los tres Estados participantes a través de la propuesta de un conjunto de actuaciones encaminadas al fortalecimiento de la cohesión social y de las relaciones comerciales entre las poblaciones implicadas, del impulso a sus redes viales y energéticas y de la promoción de la complementariedad de sus servicios sociales, educativos y profesionales. Así pues, al objetivo medioambiental que dio origen al plan, se unen definitivamente fines económicos, sociales y políticos, fines que lo definen como un esfuerzo significativo para hacer realidad, como venimos apuntado, un proceso de integración que en el momento de su formulación y tras un período de grave crisis, se revitaliza.

Más allá de este esfuerzo particular, en 1988 se consolida el Acuerdo para el Desarrollo de las Areas Fronterizas, como parte medular de la agenda de la Reunión de Vicepresidentes centroamericanos –instituida en la cumbre presidencia de Esquipulas II– y se firma el Acuerdo de Cooperación para la Ejecución de un Programa de Desarrollo Integral de Regiones Fronterizas en Centroamérica²², medidas que, como veremos en el epígrafe que sigue, tendrán como resultado la suscripción de un Proyecto de Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centroamérica.

4. La renovación de la integración centroamericana y el afianzamiento de la cooperación transfronteriza

Tras los esfuerzos desplegados en los años 80, Centroamérica inicia una nueva década bajo un clima positivo. Mientras el ya aludido proceso de Esquipulas había posibilitado la pacificación de la región, la consolidación de instituciones democráticas en los países centroamericanos permitía la puesta en

21. Los proyectos de carácter trinacional cubren actividades como la promoción de la producción silvícola y agropecuaria, la habilitación y transferencia de tecnología para la conservación de los recursos naturales y el incremento de la productividad, la construcción o mejora de caminos rurales, la construcción de infraestructuras de riego, la repoblación forestal, la educación ambiental, el ordenamiento de la Reserva de la Biosfera y la electrificación rural. Organización de Estados Americanos (OEA) / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Plan de Desarrollo... *op. cit.* capítulos II, III y IV.

22. R. Martínez Ferraté *et al.*, *Cuando las fronteras unen*. San José de Costa Rica, IICA, 1994, pág. 10.

marcha de procesos de reforma política y de reorganización de sus sistemas económicos y sociales. En este contexto se inicia una renovación de la integración centroamericana, cuyas líneas esenciales se fueron precisando en las cumbres presidenciales de Antigua, Puntarenas y El Salvador, celebradas entre junio de 1990 y julio de 1991. En la reunión de Antigua, realizada en esa ciudad en junio de 1990, los presidentes centroamericanos deciden “reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos”, adecuando o rediseñando “su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y agilizar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos”, aspirando –en última instancia– “a la formación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano”²³. Para el cumplimiento del compromiso económico implícito en esa decisión, durante esta cumbre se adopta también el Plan Económico para Centroamérica (PAECA), en el que se diseña el nuevo modelo de integración regional. Este modelo, centrado en la promoción del crecimiento a través de la exportación y, por lo tanto, compatible con las políticas de apertura y liberalización comercial derivadas de los programas de ajuste estructural, define la integración como un instrumento de desarrollo económico e inserción en la economía internacional, alejándola definitivamente de esa concepción que durante años la identificó como un mercado ampliado para la protección de los productos nacionales²⁴.

Las medidas de carácter institucional delineadas en Antigua comienzan a ejecutarse en la XI Reunión de Presidentes, celebrada en Puntarenas –como aludíamos más arriba– el 17 de enero de 1991. En esta reunión se decide sistematizar y fortalecer las cumbres centroamericanas, otorgándoles una periodicidad y unas atribuciones que progresivamente las convertirán, en tanto definidoras y directoras del proceso de integración, en su órgano central. Más allá de esta decisión y en virtud de los avances realizados en cumplimiento del PAECA, los presidentes centroamericanos diseñan un nuevo conjunto de medidas con las que ir perfilando el modelo de integración regional proyectado en Antigua²⁵, medidas que se concretarán en la cumbre de San Salvador, realizada

23. Declaración de Antigua, párrafo 26.

24. Como se establece en la Declaración de Antigua, el objetivo del PAECA no es otro que “la reconstrucción y transformación de las estructuras productivas y tecnológicas de los países centroamericanos, como base para una reinserción eficiente y dinámica en el mercado mundial”. *Ibidem* párrafo 30.

25. Estas medidas, como se recoge en el documento final de la cumbre de Puntarenas, abarcan “la liberalización del comercio regional y extrarregional, la ejecución de una política regional sobre precios y abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la segu-

el 18 de julio de 1991. En tal sentido, los mandatarios centroamericanos suscriben el Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio²⁶, con el que Honduras se reincorpora al proceso, y el Plan de Acción Agrícola, introduciéndose por primera vez este sector económico en el programa de integración. Junto a ambas medidas, se decide el restablecimiento del arancel externo común –abandonado desde que lo hiciera Costa Rica, en 1987, a raíz de los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacional en las negociaciones de su primer programa de ajuste estructural– y, desde ello, iniciar nuevamente el camino hacia la unión aduanera. En último término y retomando la estrategia diseñada en Antigua en torno al marco jurídico e institucional del proceso, las delegaciones presentes en esta reunión presidencia “acuerdan activar la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), como Sistema Institucional Regional que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Cumbres y coordinará su ejecución”²⁷, objetivo que se hará realidad en la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos.

En efecto, en esa reunión –celebrada en Tegucigalpa en diciembre de 1991– se suscribe el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), por el que se establece el Sistema de Integración Centroamericana. Este sistema no sólo se define, tal como lo hace explícitamente el protocolo, como “el marco institucional de la integración centroamericana que deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político”, es decir, como la organización marco del proceso, sino también como una institución política cuyo objetivo general es “la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Democracia y Desarrollo”²⁸. De este modo y por primera

ridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos, mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda; y la acción regional conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren nuestras exportaciones en otros países”. Declaración de Puntarenas, Introducción.

26. Si con la suscripción de este acuerdo, anexo a la Declaración de San Salvador y en vigor desde el 7 de febrero de 1992, Honduras adquiere un especial protagonismo en esta cumbre presidencial, esa condición va a ostentar también Panamá, al decidir su incorporación activa y plena al proceso. Declaración de San Salvador, párrafos 6 y 10.

27. *Ibidem*, párrafo 8. Esta declaración introduce por primera vez en el léxico integracionista –si bien de modo implícito– el concepto de integración global, al definir como meta de los signatarios, “alcanzar efectivamente la integración centroamericana en lo político, económico, social y cultural”. *Ibidem*, preámbulo.

28. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), artículos 3 y 19. En vigor desde el 23 de julio de 1992, una vez depositados los

vez en su historia, la integración centroamericana adquiere una estructura institucional que, sin perjuicio de la correspondiente autonomía funcional, engloba a todos sus órganos e instituciones, tratando de romper con un complejo y disperso esquema que en sus casi cincuenta años de existencia obstaculizó, cuando no obstruyó, su evolución.

Aunque el título del Protocolo de Tegucigalpa responde a esa propuesta de “renovación por adecuación” del marco jurídico e institucional de la integración centroamericana, expresión con la que nos atrevemos a calificar la estrategia pergeñada en la Reunión de Antigua y puesta en marcha en la Cumbre de San Salvador, el análisis de su contenido –superador a todas luces de los objetivos de este trabajo– permite afirmar, como lo han hecho Chamorro y Nájera, que la referencia a la ODECA “es un mero recurso jurídico”, pues el Protocolo “no guarda relación con el concepto original de la ODECA, constituida antes de que existiera la actual red de organismos y mecanismos regionales”²⁹. Esta ambigüedad entre el título y el contenido del Protocolo de Tegucigalpa no se repite, sin embargo, en el Protocolo de Guatemala, suscrito con ocasión de la XIV Reunión de Presidentes, celebrada en la ciudad que da nombre al documento el 29 de octubre de 1993, al adecuar el viejo Tratado General de Integración Económica Centroamericana a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales; entre ellas, la renovación de la integración centroamericana. Este documento, complementario al Protocolo de Tegucigalpa, desde el momento en que entiende la dimensión económica de la integración como un subsistema dentro del SICA, marca el inicio de la división de este último en diversos subsistemas de acuerdo a distintas áreas de competencia. En tal sentido, el Subsistema de Integración Económica –en vigor desde el 17 de agosto de 1995– puede concebirse como la organización marco del programa de integración económica, siendo su objetivo básico –no menos ambicioso que el del SICA y para el que se establece una compleja estructura institucional (a la que se incorporan además los órganos del Protocolo de Tegucigalpa)– “alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos”, para la consecución del “bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros”, mediante un pro-

instrumentos de ratificación de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, el SICA entró en funcionamiento el 1 de febrero del año siguiente.

29. E. Chamorro y R. Nájera (1996) “Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana”, en AA.VV., *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centro América*. Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), pág. 69.

ceso “que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una re inserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”³⁰.

Estos años de renovación y, al mismo tiempo, de relanzamiento del proceso de integración también serán de especial transcendencia para la cooperación transfronteriza centroamericana. En tal sentido y dando continuidad a los acuerdos adoptados a finales de la década pasada, la Reunión de Vicepresidentes emite, en 1990, la resolución 8/90, ratificando el interés de las cinco repúblicas en el desarrollo de regiones fronterizas, un año en el que se suscribe también una carta de entendimiento entre la OEA y el IICA para concretar esos fines y se define un Programa Regional para el Desarrollo Fronterizo³¹. Será, no obstante, 1992, el año decisivo para estos esfuerzos y, en particular, la celebración durante el mismo de la IV Reunión de Gabinetes Económicos de la región, al procederse en su seno a la concreción del Plan de Acción para el Desarrollo e Integración Fronteriza, plan que recibirá de inmediato el respaldo de la XIII Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Panamá en diciembre de aquel año. Más allá de este respaldo, los mandatarios de las cinco repúblicas instan a la comunidad internacional, como consta en el documento final de la cumbre, a continuar “prestando su apoyo financiero a la ejecución de los referidos proyectos”³², decisión que tendrá continuidad en la reunión, organizada por la Secretaría General de la OEA a petición de la SIECA, para examinar el avance de los proyectos de desarrollo fronterizo y establecer un diálogo con posibles donantes para ampliar el apoyo a esas iniciativas.

El apoyo al plan manifestado en la cumbre de Panamá y el propuesto diálogo con los donantes no sólo recibirá también el respaldo de los vicepresidentes centroamericanos en su reunión de septiembre de 1993, además en esta reunión

30. Protocolo de Guatemala, artículo 4. Por lo demás, el Protocolo de Guatemala entiende la integración económica como un “proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas” que, siguiendo una concepción clásica, se iniciaría en la definición de una zona de libre comercio, para evolucionar –pasando por una unión aduanera y un mercado común– hacia una unión económica. El avance del proceso hasta esta última fase queda, por lo tanto, supeditado a “la voluntad de los Estados Parte”; en otras palabras, “todos o algunos Miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden dentro de ese proceso”. *Ibidem*, artículo 1.b, capítulo I y artículo 6.

31. Este programa es apoyado por el Proyecto CAM-90-002-PNUD/OPS/PEC, en el que se identifican 27 sectores fronterizos susceptibles de ser incorporados a dicho programa. L. Solís, “Cooperación transfronteriza en Centroamérica: alcances y lecciones de un proyecto regional”, en AA.VV., *Las fronteras colombianas*. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1999, pág. 67.

32. Declaración de Panamá párrafo 52.

deciden que serán ellos los que liderarán la formulación de ese esfuerzo. En cumplimiento de este compromiso, la Reunión de Autoridades Gubernamentales y Donantes, celebrada los días 23 y 24 de noviembre de ese mismo año, se realiza bajo los auspicios del llamado Foro de Vicepresidentes, contando con el patrocinio de la OEA, la SIECA y el IICA. En dicha reunión, los gobiernos centroamericanos presenta 18 proyectos regionales, dos de ellos en ejecución, cinco en diferentes etapas de evolución y los once restantes como iniciativas identificadas que, en algunos casos, contaban con estudios parciales³³. Obviamente, el análisis de cada uno de estos proyectos supera las pretensiones de este trabajo, pero no impide acercarnos de forma conjunta a ellos para definir lo que, hasta este momento, eran los objetivos de la cooperación transfronteriza en Centroamérica. En tal sentido, todos los proyectos propuestos se orientan a la consecución de tres metas que, como a continuación veremos, guardan una estrecha vinculación entre sí. La primera de ellas no es otra que el desarrollo de la zona fronteriza a través del establecimiento de vínculos entre las regiones que la conforman, y entre ellas y los principales centros del desarrollo del país, el fomento de la actividad productiva y la mayor integración de los sistemas productivos. Junto a ella, los proyectos presentados apuestan también por el uso racional de los recursos naturales de la región y, en particular, por la conservación y renovación de los bosques y pantanos de manglar, y la protección de la flora y la fauna. En relación con esta meta, se incluyen además medidas para el

33. Los dos proyectos en ejecución son el ya referido Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trifino y el Proyecto Reserva de la Biosfera La Amistad (Costa Rica y Panamá). Junto a ellos, los proyectos que se encuentran en diferentes etapas de evolución son el Plan de Manejo de las Reservas de Biosfera del Area Fronteriza Trinacional (Belice, Guatemala y México), el Plan de Desarrollo Regional del Area del Golfo de Honduras (Guatemala y Honduras), el Plan de Desarrollo Regional del Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua), el Plan de Manejo de la Cuenca del Río San Juan (Costa Rica y Nicaragua) y el Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera Darién-Katios (Colombia y Panamá). Los otros once proyectos que aún se encuentran en las etapas iniciales de elaboración son el Proyecto de Manejo de la Cuenca del Río Nentón (Guatemala y México), el Proyecto de Manejo de la Cuenca del Río Suchiate (Guatemala y México), el Proyecto de Manejo de la Cuenca Alta del Río Belice (Belice y Guatemala), el Proyecto de Desarrollo Integrado de la Cuenca del Río Paz (El Salvador y Guatemala), el Plan de Manejo de las Reservas Bosawas-Plapawans (Honduras y Nicaragua), el Plan de Manejo del Parque Nacional de Bismuna Pahara Lagoon y Cayos Miskitos (Honduras y Nicaragua), el Plan de Desarrollo del Circuito Ecoturístico Rivas-Guanacaste (Costa Rica y Nicaragua), el Plan de Manejo del Corredor Biológico Talamanca (Costa Rica y Panamá), el Proyecto de Desarrollo Costero y Ecoturístico de Baja Talamanca (Costa Rica y Panamá), el Proyecto de Desarrollo Integrado de las Cuencas de Chiriquí Viejo y Coto Brus (Costa Rica y Panamá) y el Plan de Desarrollo Ecoturístico Coto Brus-Chiriquí (Costa Rica y Panamá). Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente (1994), *El desarrollo de regiones Fronterizas en Centroamérica*. Washington, OEA, págs. 24 y ss.

uso racional de la tierra, el control de la contaminación y el desarrollo sostenible de la zona. No obstante, ni esta ordenación ambiental ni el desarrollo de la región serían viables sin el tercer objetivo definido: el alivio de la pobreza. En tal sentido, las iniciativas fronterizas no sólo buscan la satisfacción de las necesidades básicas de la población sino también mejoras en los servicios sanitarios y educativos, generación de empleo y estímulo a la actividad productiva.

Tras la reunión de autoridades gubernamentales y donantes se procedió a la definición del Proyecto de Desarrollo Sostenible Fronterizo, proyecto que, a partir de la Cumbre Ecológica Centroamericana, celebrada en Masaya (Nicaragua) en octubre de 1994, acoge la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) como el marco orientador de todas las iniciativas de desarrollo fronterizo en la región³⁴. En línea con la estrategia de la ALIDES, el proyecto busca de manera combinada elevar el nivel y la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las zonas fronterizas, el fortalecimiento de sus vínculos sociales y económicos, el uso racional de los recursos naturales y la protección de su patrimonio cultural, un objetivo para cuya realización proponen el fortalecimiento de la infraestructura y de los servicios sociales básicos, de las instituciones locales y nacionales que operen en la zona y la promoción de la participación del sector privado en los procesos de desarrollo productivo. En último término, el proyecto prioriza también el sector silvoagropecuario, el establecimiento de programas educativos y de ordenación del territorio, el ecoturismo, la protección de la biodiversidad, la promoción de la mujer y las poblaciones indígenas y la elaboración de programas para el asentamiento de refugiados y personas desplazadas³⁵. A pesar, no obstante, de que la definición de esos ambiciosos objetivos data del año 1995, no ha sido posible aún hacer una valoración global de los resultados obtenidos ni de los esfuerzos materializados hasta el momento.

34. Sobre la base de los principios y objetivos de la Agenda 21, adoptada en Río de Janeiro en 1992, la ALIDES define una estrategia regional de desarrollo que, apoyándose en los compromisos del proceso de integración, los amplía, al fijar como sus objetivos la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, el crecimiento sostenido y la inserción en la economía mundial, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades ambientales y culturales.

35. Organización de Estados Americanos (OEA) / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1995), *Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centro América*. San José, Costa Rica, pág. 15.

5. A modo de conclusión

El desarrollo de las zonas fronterizas, como hemos intentado poner de manifiesto en las páginas precedentes, constituye un camino poco explorado hacia la integración centroamericana, camino que, a través de proyectos de cooperación, estimularía y afianzaría dicha integración desde unas actuaciones profundamente enraizadas en la ciudadanía. En tal sentido, debe seguirse potenciando una cooperación transfronteriza fundamentada en la capacidad y creatividad de las comunidades asentadas en las zonas objeto de los proyectos y de sus gobiernos locales, y en la que ambos, por lo tanto, asuman el liderazgo de la gestión de su propio desarrollo.

Desde esa conceptualización como un instrumento para la consecución del desarrollo y como un mecanismo para facilitar la integración, la cooperación en regiones fronterizas sólo será exitosa si logra superar el efecto separador de la frontera sin omitir el desarrollo de las poblaciones asentadas en esas regiones, venciendo las desigualdades y desequilibrios que las caracterizan y equiparando sus condiciones y niveles de vida con los del resto del país. Para ello, será necesario definir una nueva visión de la realidad existente en las zonas fronterizas centroamericanas con la que aprehender los factores que determinan su complejidad y complementariedad y que, al mismo tiempo, nos aleje de la imagen tradicional de la frontera como límite y nos acerque a su consideración como punto de encuentro y colaboración.