

ENCUENTROS

Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica

Daniel Matul Romero¹

1. Una región de fronteras

Históricamente, el Istmo centroamericano ha sido una región políticamente fragmentada. En sus escasos 523.160 km² coexisten siete Estados que, a lo largo de su desarrollo, se han encontrado con que poseen un complejo número de colindancias; entre ellos. Solamente en tierra la región posee 10 colindancias, es decir, alrededor de 3.455 kilómetros de fronteras. (FUNPADEM, 2000).

Se puede afirmar, también, que las fronteras terrestres comprenden 137.216 km² (cerca del 26% del territorio del Istmo), una superficie mayor a la de cualquier Estado centroamericano individualmente considerado. Asimismo, en los 185 municipios, ubicados en el borde de las fronteras, se encuentra alrededor del 13,1% de la población centroamericana; es decir, cerca de 3,6 millones de personas. Esta situación resulta aún más interesante si se consideran las regiones marítimas. Allí, el Istmo posee 21 colindancias y debido a sus posesiones insulares resulta dos veces más grande

1 Daniel Matul, Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y Coordinador Regional de Incidencia Política de la Fundación para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA), e-mail: danmatul@yahoo.com.

en el mar que en tierra. Costa Rica es uno de los países más pequeños de la región (50.000 km²); sin embargo, resulta diez veces más grande en estas aguas (FUNPADEM, 2000).

Por otra parte, las regiones fronterizas de Centroamérica poseen una extraordinaria riqueza étnica y cultural, en donde habita una buena parte de los grupos indígenas y afro-descendientes de la región. Más de un 40% de toda la extensión protegida en Centroamérica se encuentra en las fronteras. Las principales reservas de bosque y por lo tanto de la biodiversidad Centroamericana se concentran allí (Granados y Jiménez, 2002). Idéntica situación ocurre en relación con las cuencas internacionales: 12 ríos principales y una infinidad de corrientes menores funcionan como límites entre Estados. Además, todos los límites geométricos cortan cuencas compartidas por dos o más Estados. En la región existen más de 20 grandes cuencas hidrográficas compartidas por dos o más Estados y más del 36% del territorio centroamericano corresponde a superficies que drenan hacia cuencas compartidas (Hernández y Rodríguez, 2002).

Esta característica de la región en materia de fronteras, constituye un camino aún poco explorado hacia la integración centroamericana. Hasta el momento han sido pocas las iniciativas que por medio de proyectos de cooperación han permitido la expresión de un ordenamiento institucional y técnico, que ha tenido dos fuentes de origen distintas. Por una parte, se hallan aquellas iniciativas que parten desde los centros nacionales de decisión y que tienen como destino tales regiones (Arauz y Delgado, 2002). Por otra parte, es posible observar una serie de iniciativas que, apoyadas por la cooperación internacional, promueven proyectos e ideas desde las propias regiones, con la participación activa de sus actores locales. Quizá uno de los factores que ha impulsado el surgimiento de estas iniciativas sea la mutua confianza que los Estados de la región han venido construyendo en los últimos veinte años (Martínez, 1994).

2. De la mutua rivalidad a la confianza mutua: los avances

La década de 1990 auguró buenos resultados para el conjunto de los países centroamericanos. Fueron los años donde se consolidó la era de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas tanto intra como extra-regionalmente. La región tardó cerca de 10 años (1987-1997) para alcanzar la paz, iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación

y desarme. Además, luego de un historial político, caracterizado por el autoritarismo y la represión, en todos los países del área se constituyen gobiernos civiles sucesivos, electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados.

En el ámbito político regional, el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, experimentó un renovado esfuerzo para revitalizar su institucionalidad. Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991) y la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, (Volcán Masaya, octubre 1994), el SICA obtuvo un nuevo marco de referencia. Este nuevo marco conceptual y programático fue complementado con la firma del Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y del Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995).

Este contexto, claro está, exigió una sustantiva transición de un ámbito estrictamente militar y de seguridad estatal, hacia enfoques civiles e integrales. En otras palabras, transitar de la seguridad nacional a la seguridad humana. Así, pues, el concepto de seguridad democrática es el resultado de una conceptualización que concibe el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin último de la organización del Estado. En otros términos, la seguridad democrática intenta aplicar a los problemas de seguridad estatal los principios y valores democráticos.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática puede considerarse como el instrumento más importante en la definición de un nuevo concepto de seguridad, en el establecimiento de la agenda, las instituciones y el marco jurídico en materia de seguridad. En su contenido se sientan las bases y principios de la nueva doctrina de seguridad, se establecen las áreas de preocupación central, define el marco normativo mínimo que debe regir el comportamiento de los Estados signatarios y diseña un nuevo esquema institucional para la ejecución de la nueva agenda de seguridad regional.

Aunque las expectativas que generó el Tratado Marco de Seguridad Democrática, luego de la normalización de las relaciones políticas centroamericanas, fueron muy altas y su implementación no ha logrado concretar cambios importantes con celeridad en los países donde está vigente; lo cierto es que en temas como la prevención de conflictos y la resolución pacífica de controversias este instrumento realmente ha jugado un papel muy importante (Matul y Torres, 2004).

Este instrumento puede considerarse como un régimen internacional en materia de seguridad para Centroamérica. Hoy, es posible afirmar la construcción de una *comunidad* acerca de la interpretación de las acciones

regionales en torno a la seguridad. Además, existe un conjunto de normas que especifican las reglas por medio de las cuales el Modelo de Seguridad Democrática se hará efectivo, según lo establece su artículo 2. Finalmente, la institucionalidad establecida por el Tratado ha sido capaz de establecer reglas claras para solucionar de manera autónoma diferentes situaciones que se presenten. Por ejemplo, en relación con el tema de resolución pacífica de conflictos, Centroamérica ha utilizado efectivamente los mecanismos que establece el Tratado. A continuación se reseñan los principales resultados de su activación en situaciones de crisis o riesgo.

2.1 La Declaración Trinacional El Salvador, Guatemala y Nicaragua: integración para el siglo XXI

Esta reunión se llevó a cabo el día 2 de mayo de 2000. Los mandatarios decidieron fortalecer y continuar con la aplicación de Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana. El plan de acción estableció la necesidad de concretar el Modelo de Seguridad Regional establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana. Para ello, se definieron mecanismos de ejecución de las disposiciones acordadas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana. De igual manera, se dio apoyo a los trabajos que realiza la Comisión de Seguridad Centroamericana.

Por otra parte, se tendió a garantizar la seguridad regional de los diferentes ámbitos por medio de, mantenimiento de la comunicación entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y los Organismos de Seguridad. Se acordó, también, avanzar en el establecimiento de un sistema de comunicación, información y estadísticas de lucha contra la delincuencia y crimen organizado. De la misma manera, se promovieron mecanismos para el intercambio de información, dirigido a mejorar los niveles de supervisión en los puestos fronterizos.

En materia de estandarización y coordinación de procedimientos, los Estados avanzaron en la actualización de los instrumentos y organismos regionales de seguridad en la lucha contra el crimen y la delincuencia. Se pusieron de acuerdo, con el fin de armonizar leyes que tipifiquen y sancionen las diferentes modalidades del crimen organizado. A su vez, se promovieron mecanismos de gestión conjunta de cooperación internacional en la lucha contra el crimen y la delincuencia organizada. En términos de capacitación y especialización, se promovieron intercambios de expe-

riencias, procedimientos mediante visitas recíprocas entre las autoridades competentes y el desarrollo de seminarios y talleres en áreas específicas militares, de seguridad, aduanas, migración y jurídicas relacionadas con las materias de seguridad.

Finalmente, en términos de la promoción de mecanismos especiales contra el crimen organizado, se decidió crear un mecanismo conjunto de los organismos de Seguridad y Defensa en la persecución del narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de armas y personas, secuestros, extorsiones y contrabando. Se estuvo de acuerdo en ejecutar planes de lucha contra el narcotráfico y delitos conexos, así como incentivar organizaciones técnicas de cooperación y coordinación para combatir las diferentes modalidades del crimen organizado.

2.2 La Declaración Presidencial de Pochomil

El 30 de marzo de 2001, los Presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua se reunieron en Pochomil, Nicaragua, con el objetivo de solucionar las preocupantes diferencias en torno a temas fronterizos suscitados entre ellos. En primer lugar, los Estados se comprometieron a no desarrollar una carrera armamentista y confirmar su consagración a la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, únicos enemigos de los tres países.

Por otra parte, reconocieron que la vía del diálogo, así como los mecanismos previstos por la diplomacia y el Derecho Internacional, son los únicos mecanismos para solucionar cualquier tipo de controversia. Asimismo, Nicaragua y Honduras reiteraron su compromiso con la aplicación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad acordadas en las Conferencias Regionales de Santiago (1995) y San Salvador (1998) y las establecidas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

2.3 La reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica en Santo Tomás, Guatemala

El tema principal de los presidentes de la región, en agosto de 2001, versó sobre los conflictos limítrofes entre países centroamericanos y la consolidación de la paz. Particularmente, abordaron los problemas fronterizos que amenazaban, en ese momento, con resurgir entre Honduras y El Salvador, además de incidentes menores ocurridos entre Nicaragua y

Honduras. En este contexto, se decidió que este tipo de problemas deben resolverse de manera pacífica, negociada o eventualmente en las cortes internacionales, informó el comunicado de prensa, emitido por la Secretaría de Comunicación Social del gobierno de Guatemala.

2.4 La Declaración Presidencial El Salvador-Honduras-Nicaragua

En febrero del año 2002, en el marco de la Reunión de Presidentes de Centroamérica, los Mandatarios de El Salvador, Honduras y Nicaragua se reunieron, a fin de ratificar su compromiso con la paz y la integración centroamericana, particularmente, dado el período de inestabilidad y de constantes roces y diferendos limítrofes entre los tres países en el golfo de Fonseca.

Los principales resultados señalaron una reafirmación de la vocación pacifista arraigada en la visión solidaria y compartida de desarrollo regional. Se reconoció que la confianza y la buena fe son esenciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad regionales y para el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanía y gobiernos.

Hubo una reafirmación de los principios y normas del Derecho Internacional, que posibilitan la tolerancia y la convivencia pacífica entre países. Se comprometieron, en ese contexto, a solucionar de manera pacífica de controversias, incluyendo el diálogo directo y prudente para buscar soluciones a cualquier conflicto, diferencia o incidente que pueda surgir entre nuestros Estados.

Aprovecharon para instruir tanto a sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Defensa para que, junto con las Fuerzas Armadas, reforzaran los vínculos de hermandad, seguridad y confianza, así como mecanismos de comunicación y encuentros entre las respectivas autoridades competentes, destinadas a prevenir todo tipo de incidentes que puedan afectar las fraternales relaciones entre estos Estados.

2.5 Declaración Conjunta sobre Seguridad Regional

En setiembre del 2003, los Presidentes de Centroamérica acogieron, en el marco de la integración regional, instrumentos vitales para la seguridad centroamericana. Entre los principales, se pueden citar, por ejemplo, el informe de la situación actual de la región, de acuerdo con el concepto y doctrina del modelo de Seguridad Democrática, y el “Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balan-

ce Razonable de Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia”, adoptada por la Comisión de Seguridad.

Este Programa sobre Balance Razonable de Fuerzas (BRF) es una iniciativa de Nicaragua (Acuerdos Presidenciales N.º 56-2003 y N.º 148-2003), que pretende fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad mediante el establecimiento de un BRF en Centroamérica, conforme lo establece el Tratado Marco de Seguridad. El Programa básicamente se construye a partir de los siguientes puntos:

1. *Balance razonable de fuerzas*: Define el perfil nacional para el BRF con base en las amenazas potenciales, nacionales y regionales. Es necesaria la presentación de inventarios (fuerzas armas y de policía) ante la Comisión de Seguridad. Establece los plazos de ejecución y establece los límites máximos de fuerzas y medios de las instituciones militares.
2. *Control de armamentos*: Determina la creación de un mecanismo de verificación y control de inventarios: nacional y regional. Determina el destino de los excedentes de armamentos. Determina parámetros sobre armamentos ofensivos y prohibidos. Establece una moratoria en la adquisición de nuevo armamento. Procedimientos para la calendariación de la destrucción (gradual y progresiva) de armamentos. Implementación de una Metodología Estandarizada de Gastos de Defensa. Destrucción de armamento incautado. Establecimiento de un registro uniforme para el armamento, explosivos y equipos.
3. *Modernización y profesionalización*: Continuar con la modernización y profesionalización permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública.
4. *Otras Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad*: Mecanismos de solución pacífica de controversias de acuerdo con el Tratado Marco. Suscripción de un Código de Ética regional para la transparencia en la transferencia de armas. Actualización de las legislaciones nacionales en materia de control de armas. Avance en la implementación de una serie de Tratados Internacionales en materia de control de armamentos.
5. *Mecanismo de ejecución*: El Consejo Intersectorial de Ministros de relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación, Interior o Seguridad Pública, acompañados de los Jefes militares y policiales será el encargado de velar por la ejecución de este Programa. Contará con el apoyo de la Comisión de Seguridad y tendrá su secretaría en la Secretaría General de SICA.

3. La cooperación en fronteras: iniciativas estatales

El primer esfuerzo sistemático en materia de desarrollo fronterizo tuvo lugar en el año de 1973, cuando la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica de Centroamérica, SIECA, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, elaboró un diagnóstico sobre este particular en las cuencas del golfo de Fonseca, del golfo de Honduras y del río San Juan (Arauz y Delgado, *op. cit.*)

Posteriormente, en 1976, por iniciativa del BID propone a los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador la realización de un proyecto de desarrollo trinacional en su área de frontera, conocida como Trifinio. El 30 de noviembre de 1987, la “Comisión Trinacional para el Plan Trifinio”, compuesta por los Vicepresidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, aprobó y adoptó una estrategia de financiamiento y ejecución del Plan.

A finales de los años ochenta, Centroamérica experimenta el reinicio de una serie de esfuerzos en materia de cooperación entre sus regiones fronterizas. La constitución del Parlamento Centroamericano, en 1986, y del Foro de Vicepresidentes, en 1988, dieron origen al Acuerdo para el Desarrollo de las Áreas Fronterizas. Ese mismo año se firmó el Acuerdo de Cooperación para la Ejecución de un Programa de Desarrollo Integral de Regiones Fronterizas en Centroamérica, y se formó una unidad técnica específica para este programa (Martínez, 1994). Finalmente, a partir de 1990, los gobiernos centroamericanos definen el Programa Regional para el Desarrollo Fronterizo. Dos años más tarde, se puso en marcha el Proyecto de Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centroamérica, cuyos ejes articuladores fueron los principios de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES (OEA-IICA, 1995).

Costa Rica y Panamá firmaron, el 3 de mayo de 1992, el Convenio para la Cooperación Fronteriza entre ambos países. En el 2005, se concretaron las acciones del Proyecto Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan, cuyo apoyo estuvo garantizado, tanto por el PNUMA, como por la SG/OEA. Posteriormente, los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica reestablecieron oficialmente sus actividades en la zona fronteriza, a través de la Estrategia de Desarrollo en las Zonas Fronterizas y de la creación de un Fideicomiso de con el propósito de administrar los recursos de un Fondo Especial para este tema. Recientemente, ambos estados han reactivado la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua. (Matul, 2003)

Por otra parte, en el año de 1997, los gobiernos de Guatemala y México aprobaron el Plan de Acción del Programa para el Desarrollo Sostenible en la Poblaciones Fronterizas. El Programa forma parte de las actividades de los Acuerdos de Paz, así como aquellos incluidos en los acuerdos bilaterales suscritos entre Guatemala y México. Su objetivo principal consiste en fomentar el desarrollo integral de las zonas fronterizas con miras a mejorar el nivel de vida (Cabrera y Cuc, 2002).

A finales de la década de los noventa, en el Golfo de Fonseca, compartido por Nicaragua, El Salvador y Honduras, se inició el Proyecto Conservación de los Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca (PROGOLFO), con el fin de promover el Manejo Integrado (social, ecológica y económicamente sostenible) de los ecosistemas costeros y los recursos naturales en dicho Golfo. De igual manera, para el año 2003, con el auspicio de la Unión Europea, los gobiernos de Honduras y El Salvador, iniciaron las actividades del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador, con el objetivo de generar un proceso de desarrollo socioeconómico en la zona fronteriza.

En términos generales, es posible afirmar que, tales actividades han estado orientadas desde y por entidades gubernamentales, que han culminado en la suscripción de convenios o en la planificación y ejecución de proyectos de carácter binacional o trinacional. Por otra parte, este impulso, también activó varios esfuerzos de carácter noestatal, que han propiciado, de alguna manera, el establecimiento de un conjunto de mecanismos, alrededor de los cuales se han organizado estructuras formales, para la coordinación de los esfuerzos cooperativos desde las propias comunidades ubicada en dichas regiones.

4. La cooperación en fronteras: iniciativas desde la sociedad civil

En 1997, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), con el auspicio de la Fundación Ford, inicia el proyecto de Cooperación Transfronteriza, con el objetivo de distinguir, aquellas iniciativas gubernamentales que promueven el *desarrollo fronterizo* (entendido como las iniciativas provenientes del centro orientadas hacia las regiones de frontera); de aquellas actividades que tienen su origen en las propias fronteras y son gestionadas y ejecutadas directamente en ellas, por los actores locales (cooperación transfronteriza) (FUNPADEM, 1999)

A este esfuerzo, se sumó la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyas actividades reforzaron los mecanismos de diálogo local transfronterizo e incorporaron nuevos actores como las universidades y otras organizaciones vinculadas a la protección y conservación del medio ambiente.

De su lado, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), en el año 2005 inicia el programa sobre Desarrollo Local Transfronterizo; es decir, la construcción de regiones de desarrollo multi-fronterizas que contribuyan a la generación de nuevas formas de gestión del territorio, dentro de un marco nacional y regional (Enriquez, 2006). Actualmente, tienen actividades en las zonas fronterizas de Guatemala-Honduras; El Salvador-Honduras y el golfo de Fonseca.

Por otra parte, a comienzos del año 2004 la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) impulsó el programa denominado alianzas, con énfasis en las zonas de fronteras, dada la importante riqueza que en materia de biodiversidad poseen estas regiones. La gestión ambiental local en regiones fronterizas ha impulsado la búsqueda de mecanismos de cooperación y participación, como sus principales objetivos.

5. Ambiente y fronteras: la agenda en el Sistema de la Integración

Durante los últimos veinte años, las regiones de fronteras han ido colonizando espacios en el discurso de las instituciones de la integración regional, básicamente, vinculadas al factor ambiental. En un principio, el abordaje del tema estuvo asociado a la seguridad y al uso del territorio por parte de las fuerzas irregulares. Sin embargo, los Presidentes, en diciembre de 1990, empezaron a considerar la integración regional desde las regiones fronterizas, con un especial énfasis en materia ambiental. En esa oportunidad, se acordó la realización de un inventario y un censo regional de zonas y especies que requieran de un régimen especial de protección, así como la identificación de áreas protegidas prioritarias en zonas fronterizas.

En un tercer momento, el tema de fronteras se incorporó en la agenda de discusión, bajo el discurso del desarrollo sostenible fronterizo y el apoyo brindado por el Foro de Vicepresidentes de Centroamérica. Además, se decidió avanzar hacia el establecimiento de un Mecanismo de Coordinación de las Acciones del Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centroamérica, en donde participarían la SG-SICA, la Reunión de Vicepresidentes;

y sometido a la consideración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Así, desde las instancias regionales han surgido propuestas como, por ejemplo, la que en su momento elaboró la SG-SICA, en coordinación con la CRAS, con el objetivo de ejecutar la iniciativa “Fronteras Solidarias: un Plan de Desarrollo Integral para la Familia Centroamericana en Zonas Fronterizas”.

Este impulso desde las instituciones regionales ocasionó efectos en las relaciones bilaterales. Por ejemplo, Honduras y Nicaragua, en 1992, firmaron el Convenio Binacional para la creación de la Reserva de la Solidaridad. En 1993, Honduras y El Salvador firman, también, el Convenio para el aprovechamiento de los Recursos Hídricos del río Lempa en el tramo limítrofe El Salvador-Honduras, así como la creación de una Comisión Técnica Mixta entre ambos países.

En este sentido, en el año 2000, Guatemala y El Salvador activaron la Comisión Binacional, cuyo objetivo consiste en institucionalizarse como la instancia, foro de concertación y negociación bilateral. Un año más tarde (2001), Nicaragua y El Salvador firman, de igual manera, un Acuerdo de Cooperación para la Protección y Aprovechamiento de los Recursos Pesqueros que se empalman en el golfo de Fonseca. Además, en dicha oportunidad, ambos países invitaron a Honduras, para que se una estos esfuerzos, con el fin de crear un sistema de protección común en el mantenimiento de los ecosistemas del golfo. En el año 2003, Costa Rica y Nicaragua suscribieron el Convenio de Cooperación Ambiental y de Recursos Naturales Fronterizos, mediante el cual, entre otras cosas, constituyen la Comisión Binacional Ambiental.²

2 La cooperación transfronteriza entre Costa Rica y Nicaragua en conservación de humedales, fue planteada hace más de 30 años. El Proyecto SIAPAZ fue la iniciativa que, pese a su frustración política en ambos países, señaló la importancia de proteger conjuntamente ecosistemas que no reconocen fronteras políticas. Proyectos tales como el Corredor Biológico Mesoamericano y el Proyecto Pro Cuenca San Juan han impulsado, también, la cooperación transfronteriza para la conservación de humedales compartidos.

6. Mecanismos y estructuras de la gestión en fronteras: evaluación

Las distintas iniciativas que se han venido gestando en la región desde 1973, muestran diferentes etapas, fases e, incluso, variaciones importantes en cuanto a los ejes orientadores mediante de los cuales el tema de la cooperación en regiones fronterizas cobra relevancia. A pesar de ello, lo cierto es que, con salvadas excepciones, en el fondo queda una enorme reserva sobre el impacto del trabajo realizado en esta materia y sus aportes reales al proceso de integración y en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que allí viven.

En este contexto, es posible observar también la persistencia de un discurso que hasta ahora ya ha sido generalmente aceptado: las fronteras, lejos de ser sitios de conflicto, son regiones propicias para el surgimiento de la cooperación entre los Estados. Este discurso se ha construido sobre la base de una serie de principios o iniciativas que han tenido dos orígenes: desde lo gubernamental y desde lo nongubernamental.

En un principio, el tema se abordó desde una perspectiva eminentemente política, lo que significó un tratamiento desde las instancias oficiales y al más alto nivel (presidencias y cancillerías). Posteriormente, con la incorporación de temáticas más diversas (ambiente, aduanas y otros) la participación de personal técnico abrió una segunda etapa en la construcción del discurso transfronterizo. Finalmente, en una tercera etapa, se incorporó, con el auspicio de la cooperación internacional, un discurso desde las organizaciones locales sobre las fronteras.

Las acciones en materia de cooperación transfronteriza o de desarrollo fronterizo, se tratan en su mayoría, de experiencias piloto o de corta duración, aunque en algunos casos es posible hallar iniciativas que muestran mayor permanencia. Por otra parte, el tránsito hacia mecanismos institucionales ágiles, adecuados, operativos, ha sido lento. En otros casos, no se ha logrado consolidar una estructura que dé continuidad de lo piloto a lo institucional. Sin embargo, existen algunas experiencias que ofrecen resultados positivos, en la construcción de mecanismos de gestión institucional de lo fronterizo. Es posible concluir que, hasta ahora, la gestión institucional de los esfuerzos de colaboración en fronteras ha sido tomada a la ligera o no ha merecido una atención adecuada.

Los mecanismos de gestión han sido diversos y en muchas ocasiones muestran diferencias sustantivas en sus mecanismos de operación, gestión y abordaje de temas clave como la participación de sociedad civil; el invo-

lucramiento de los gobiernos locales; la acción local en las regiones binacionales o trinacionales; el manejo de recursos naturales entre y a través de los Estados, entre otros.

Las administraciones, unidades o mecanismos de gestión varían entre el uso de figuras oficiales, como las comisiones binacionales, las secretarías técnicas, comisiones técnicas mixtas, o figuras eminentemente de carácter local, como las asociaciones, federaciones o mancomunidades de gobiernos locales fronterizos, así como consorcios o alianzas entre organizaciones locales.

En términos generales, se puede afirmar que tales mecanismos de administración y gestión muestran gran diversidad en cuanto a sus facultades (jurisdicción, competencias); los recursos (financieros y humanos) y la capacidad real en materia de decisión que poseen las autoridades locales y las organizaciones de sociedad civil.

Por otra parte, en la discusión nacional sobre descentralización y transferencia de competencias, por un lado, la incorporación del tema fronterizo es nula y, por otra parte, la discusión del rol en materia de ambiente sigue siendo débil. Hasta ahora, continúan prevaleciendo altas restricciones en lo que se refiere a la transferencia de competencias y responsabilidades a organismos transfronterizos.

Si bien los procesos de cooperación transfronteriza, así como la creación de instituciones de gestión y administración de lo transfronterizo, se han acelerado con la conformación de un mercado regional mucho más estable y con los cambios políticos, tal euforia no ha sido acompañada por un proceso igual de transferencia de financiamiento.

Así mismo, las estructuras de gestión y administración de las acciones transfronterizas se han convertido en el requisito previo de la cooperación; por tanto, se ignora, en no pocas oportunidades, las actividades cotidianas que podrían expandir e intensificar la cooperación. Como resultado de ello, la relación que potencia estas instituciones muestra poca eficacia al momento de evaluar el nivel de intercambio en la región o regiones.

En la misma dirección, se logran advertir asimetrías entre las estructuras de administración que se crean, particularmente, en relación con las competencias que tales entidades poseen a ambos lados de la frontera. Esta situación genera bajos niveles de relación o “familiaridad” entre los socios binacionales. La creación de redes y foros transfronterizos, u otros mecanismos similares de intercambio de información, pueden contribuir a disminuir la poca relación existente.

Los bajos niveles de relación obedece, también, al hecho de que de son escasos los mecanismos de trabajo en común, tales como comisiones, consejos, grupos de trabajo y secretarías. Por lo general, no existen o poseen un carácter no permanente. Además, en muchos casos, las capacidades técnico-administrativas, como las que tienen que ver con recursos financieros, son muy débiles entre los actores locales.

En materia de gestión local del territorio transfronterizo, las experiencias son pocas. En su mayoría, tales experiencias se limitan únicamente a la conservación (declaratorias de parques nacionales u otro tipo de reservas) y con un manejo institucional desde las autoridades estatales. Las características principales de este tipo de estructura se pueden resumir como sigue:

1. Carácter temporal o no permanentes.
2. No cuentan con capacidades y competencias debidamente establecidas y delimitadas.
3. Tampoco cuentan con recursos financieros y humanos sustanciales propios.
4. Con poca frecuencia poseen autonomía plena en materia de toma de decisiones.
5. Poca interacción entre los esfuerzos de conservación y los esfuerzos de integración o cooperación local, social u otros.

7. Argumentos a favor de una visión renovada de las acciones de cooperación

Durante los últimos quince años, la Región centroamericana ha experimentado esfuerzos de distinta intensidad, con el objetivo de disminuir la desconfianza entre los Estados y mejorar las condiciones de vida en las regiones fronterizas. Los esfuerzos reflejan la intención de fortalecer los vínculos binacionales o trinacionales, así como los contactos y experiencias en el ámbito local.

En el desarrollo de este proceso, se observan diferencias importantes en las acciones emprendidas, tanto desde los actores involucrados (iniciativas gubernamentales e iniciativas no gubernamentales), como por el enfoque utilizado (desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza; desarrollo local fronterizo o paisaje transfronterizo). Los puntos clave de “ignición” (puertos de entrada) han sido hechos significativos como los

siguientes: zonas de alta propensión al conflicto y a la seguridad, pero que han experimentado una mayor voluntad política para construir mecanismos de acercamiento y cooperación entre los Estados.

Los esfuerzos han sido favorables, pero la cooperación efectiva, que va más allá de la o las fronteras nacionales, es aún muy escasa. Aún se advierte un serio déficit en relación con el conocimiento del vecino inmediato. Los contactos interpersonales, como interinstitucionales, aún son reducidos; los sistemas jurídicos en materia de cooperación en fronteras son escasos y, en muchas ocasiones, con estructuras administrativas distintas a ambos lados de las fronteras.

El principal argumento para potenciar mecanismos eficaces de cooperación entre y a través de las fronteras, es aquel que se coloca del lado de las personas. Los grupos humanos que conviven en las zonas de fronteras aspiran a que este tipo de iniciativas verdaderamente contribuya al mejoramiento de la calidad de su vida o a la solución de sus problemas cotidianos. Hay una aspiración, más allá del convencimiento de que la integración centroamericana pasa necesariamente por las fronteras, para que el desarrollo y las oportunidades pasen, permanezcan y se intensifiquen en tales regiones.

A pesar de las restricciones mencionadas, las iniciativas que podrían generar mayor amplitud en la exploración oportunidades de cooperación transfronteriza, deben partir de lo cotidiano, de las actividades que en el día a día de las fronteras se convierten en una prioridad para sus habitantes, y están, en términos sociales e identitarios, más arraigadas en el seno de dichas localidades. Hasta el momento, la región muestra más sombras que luces, pero es posible afirmar que, existen, en toda la región, suficientes acciones que impulsen y promuevan una visión renovada hacia la cual se puedan encaminar los actuales esfuerzos.

8. La frontera de Guatemala - El Salvador: características generales

El Salvador y Guatemala presentan un historial común de largos litigios limítrofes y conflictos entre sí. Desde 1850, hasta la firma del Tratado de Paz y Amistad, en 1907, ambos Estados estuvieron enfrentados alrededor de conflictos de tipo militar. El Tratado de Límites Territoriales, entre ambos países, se firmó el 9 de abril de 1938. La longitud de la fronte-

ra alcanza cerca de los 203 kilómetros, e incluye áreas terrestres, fluviales y lacustres.

Hacia ambos lados de la línea fronteriza se encuentran tres departamentos. En el lado de Guatemala, se ubica el departamento de Jutiapa, el cual posee ocho municipios fronterizos: Agua Blanca, Asunción Mita, Atescatempa, Zapotitlán, Comapa, Jalpatagua, Moyuta y Jerez. En territorio salvadoreño se hallan los Departamentos de Ahuachapán (cuyos municipios fronterizos son: San Francisco Menéndez, Tacuba, Ahuachapán, San Lorenzo y Atiquizaya) y Santa Ana (Chalchuapa, Candelaria de la Frontera, Santiago de la Frontera, San Antonio Pajonal y Metapán).

Cuadro 1
Frontera Guatemala y El Salvador: características básicas

	Guatemala	El Salvador	
	Jutiapa ¹	Ahuachapán ²	Santa Ana ³
Población total zona fronteriza	184.527	178.003	147.160
Extensión territorial zona fronteriza	1.872 km ²	735,92 km ²	1.021,39 km ²
% territorio departamental	58,15%	59,3%	50,4%
% territorio nacional	1,7%	3,4%	4,8%
% de la población departamental	47,4%	68,1%	32%
% de la población nacional	1,6%	3,4%	2,8%

1. Incluye únicamente municipios de Agua Blanca, Asunción Mita, Atescatempa, Zapotitlán, Comapa, Jalpatagua, Moyuta, Conguaco y Jerez. Datos del Censo de 2004.
2. Incluye datos de San Francisco Menéndez, Tacaba, Ahuachapán, San Lorenzo y Atiquizaya. Datos del Censo de 1992.
3. Incluye datos de Chalchuapa, Candelaria de la Frontera, Santiago de la Frontera, San Antonio Pajonal y Metapán. Datos del Censo de 1992.

Recientemente, ambos países han avanzado en la ejecución de programas de integración fronteriza con sus países vecinos, lo cual indica, que de manera incipiente, el tema se ha ido incorporando en las agendas de las políticas exteriores de cada Estado. Además, los procesos de integración económica, como el Triángulo del Norte, los esfuerzos para ampliar las zonas aduaneras comunes (CA-4) y el incremento de las actividades de confianza mutua (Tratado Marco de Seguridad Democrática), han posibilitado un abordaje pacífico de las problemáticas comunes. En el área fronteriza existen y operan actualmente un total de cuatro puestos de control y tránsito, en calidad de aduanas integradas.

Cuadro 2
Fronteras Guatemala – El Salvador:
movimiento migratorio anual

Puesto fronterizo	Movimiento migratorio, 2005			
	Guatemala		El Salvador	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
La Hachadura (SV) – Pedro de Alvarado (GT)	112.149	68.076	198.911	254.181
San Cristóbal (SV) – San Cristóbal (GT)	50.665	51.295	201.412	230.372
Las Chinamas (SV) – Valle Nuevo (GT)	119.956	146.249	360.016	518.174
Angiatú (SV) – Nueva Angiatú o La Ermita (GT)	48.859	52.143	191.440	227.966

Fuente: SIECA, 2005.

Además, factores naturales, como el río Paz, que tradicionalmente había sido utilizado para indicar no solamente la separación política de soberanías, sino, también, la separación de enormes ecosistemas, han empezado a ser abordados desde enfoques que promueven el manejo conjunto, tal como el Plan de Manejo Integrado de la Cuenca del río Paz, presentado por la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), en 1992.

Asimismo, municipios como Metapán y Chalchuapa (Departamento de Santa Ana) y San Francisco Menéndez (Departamento de Ahuachapán), poseen una parte importante de su territorio en algún tipo de unidad especial de conservación, como Montecristo, San Diego, La Barra, Complejo Los Volcanes, Complejo El Imposible, Complejo Barra de Santiago.

Cuadro 3
Unidades de conservación, tipo de régimen y municipios fronterizos

Nombre de la Unidad	Tipo de régimen	Departamento	Municipio fronterizo¹	Cobertura total de la unidad (ha)
Montecristo	Parque Nacional	Santa Ana	Metapán	2000 ha. y un área proyectada de 5,000 hectáreas
San Diego y La Barra	Reserva Nacional Estatal	Santa Ana	Metapán	1842 hectáreas 82 a 78.18 ca.
Complejo Los Volcanes	Reserva Nacional Estatal	Santa Ana	Chalchuapa	1128 hectáreas 37 a 32.00 ca y un área proyectada de 6500.0 hectáreas
Complejo El Imposible	Parque Nacional	Ahuachapán	San Francisco Menéndez	3222 ha 70 a 17.00 ca y un área proyectada de 5300 hectáreas (Incluye veda forestal de 5191.0 hectáreas)
Complejo Barra de Santiago	Área Protegida	Ahuachapán	San Francisco Menéndez	de 2689 ha 12 a 92.11 ca
Volcán Chingo	--	Jutiapa	Atescatempa	--
Volcán las Víboras	--	Jutiapa	Atescatempa	--
Volcán Monterrico	--	Jutiapa	Agua Blanca	--
Volcán Moyuta	--	Jutiapa	Moyuta	--
Laguna de Ipala	--	Jutiapa	--	--

1. Se incluye únicamente el municipio fronterizo. Sin embargo, tales unidades pueden estar ubicadas en otros municipios o departamentos no-fronterizos.

Desde el punto de vista oficial, ambos Estados han incrementado sus acciones de política exterior en las regiones fronterizas. En 1997, tanto Guatemala, El Salvador, como Honduras, firmaron el Tratado para la ejecución del Plan Trifinio, cuyo texto permite la ejecución de dicho Plan en un espacio territorial trinacional. Este marco legal facilita la implementación de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos. De igual manera, entre Honduras y El Salvador se ha puesto en marcha el Programa de Desarrollo Binacional para la zona fronteriza común.

Los países, también, han realizado esfuerzos por finalizar una serie de conflictos de tipo comercial, particularmente en lo que se refiere a los obstáculos al comercio de leche, harina y papa. Recientemente, el presidente de Guatemala, Óscar Berger, y el presidente de El Salvador, Elías A. Saca, anunciaron que comenzarían los estudios de factibilidad para la construcción de una represa hidroeléctrica en el río Paz.

Anteriormente, los presidentes Arzú (Guatemala) y Flores (El Salvador), reunidos en la Zona Fronteriza de Ostúa, Guatemala, acordaron, entre otras cosas: privilegiar la acción preventiva en materia de vulnerabilidad y desastres; instruir a la Comisión Internacional de Límites y Aguas para que presente propuestas conjuntas para el desarrollo sostenible de la zona fronteriza (incluyendo los recursos marítimos); avanzar en la creación de una Comisión Binacional de Puertos y Servicios Fronterizos; así como brindar apoyo a las iniciativas bilaterales que promueven el desarrollo y hermanamiento de ambos países en todos los ámbitos.

Posteriormente, entre Guatemala y El Salvador se firmó, en el año 2000, el “Memorando de Entendimiento para crear la Comisión Binacional Salvadoreña-Guatemalteca”, cuyo objetivo es constituirse en la instancia y foro de concertación y negociación bilateral en la que se definirán a partir de un enfoque integral, las líneas generales de cooperación política económica, comercial, financiera, educacional, científica, técnica, energética, cultural, turística, de transporte migratorio, seguridad pública, de combate al narcotráfico internacional, crimen organizado e intercambio de información y documentación policial, prevención de desastres naturales, protección, conservación y mejor, lento del medio ambiente y los recursos naturales, desarrollo fronterizo, y otras que permitan ampliar la agenda bilateral.

Uno de los aspectos importantes de este instrumento es que dicha Comisión Binacional podrá formar subcomisiones en nuevas áreas de cooperación y grupos de trabajo para realizar tareas especiales, con lo cual se podría abrir una ventana de oportunidad en materia de cooperación en los espacios locales, desde esta instancia.

9. La frontera Nicaragua – Costa Rica: características generales

Aunque el contexto político entre estos dos países, a lo largo de los últimas dos administraciones (Rodríguez Echeverría-Alemán Lacayo y Bolaños Geyer-Pacheco de la Espriella), ha sido de tensas relaciones bilaterales, ambos son los únicos vecinos centroamericanos que, históricamente, nunca han llegado a hacer uso de la fuerza para solucionar sus diferendos en materia de fronteras. Incluso, las relaciones diplomáticas entre ellos fueron establecidas en 1838, luego de la disolución de la República Federal de Centro América. Cincuenta años más tarde, firmarían el Tratado de límites Cañas–Jerez, que, además, fue el primero que se produjo en Centroamérica.

Además, Nicaragua y Costa Rica poseen regiones fronterizas que en su conjunto alcanzan una cifra de 17.733,15 kilómetros cuadrados y una población cercana a los 429975 habitantes, de acuerdo con los datos más recientes de los respectivos Censos Nacionales de Población. Ambos países, comparten la segunda mayor cuenca hidrográfica-lacustre de la región centroamericana: el complejo Lago de Nicaragua - Río San Juan. (Hernández y Rodríguez, *op. cit.*)

Cuadro 4
Subsistemas hidrológicos principales de la
cuenca del río San Juan

Subsistema	Área (km²)	Porcentaje
Lago Xolotlán o de Managua	6.669	16
Lago Cocibolca o de Nicaragua	23.848	58
Río San Juan¹	10.937	26
TOTAL	41.454	100

1. Incluye las cuencas de los ríos Indio y Maíz (2,463 km²) en Nicaragua, y Tortuguero (1.321 km²), en Costa Rica. Fuente: OEA/PNUMA:1997

La condición de puente biológico, le ha dado a esta cuenca una variada y rica diversidad biológica. En ella, por ejemplo, se conserva el reducto de bosque tropical lluvioso de mayores dimensiones al norte de la región amazónica. Además, la cuenca posee un total de cincuenta y un áreas protegidas de diferentes categorías y una amplia gama de dimensiones. Treinta y tres de ellas han sido definidas en Costa Rica y dieciocho en Nicaragua. Las principales categorías de áreas protegidas presentes en la Cuenca son: reservas biológicas, parques nacionales, refugios de vida silvestre, zonas de protección y reservas naturales (Matul, 2003).

Cuadro 5
Áreas protegidas de Costa Rica en la
cuenca del río San Juan

Nombre	Hectáreas
Parque Nacional Guanacaste	34 764
Parque Nacional Rincón La Vieja	14 083
1. Área de Conservación Guanacaste	
Zona Protectora Guanacaste	640
Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica-Nicaragua	13.826
2. Área de Conservación Arenal	
Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Camelias	68
Parque Nacional Tenorio	1.712
Parque Nacional Miravalles	12.226
Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro	10.258
Zona Protectora Arenal-Monteverde	19487
Refugio de Fauna Arenal	5.216
Zona Protectora Embalse Arenal	9.248
Parque Nacional Arenal	1 904
Refugio Nac. de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica-Nicaragua	25.932
Reserva Indígena Los Guatusos*	2.743
Refugio de Fauna Cerro El Jardín	1.215

Fuente: OEA/PNUMA:1997

Cuadro 6

Áreas protegidas de Nicaragua en la cuenca del río San Juan

Nombre	Hectáreas
Reserva Biológica Indio-Maíz	295.000
Parque Nacional Archipiélago Zapatera	5.227
Monumento Nacional Archipiélago de Solentiname	18.930
Monumento Histórico Fortaleza La Inmaculada	375
Refugio de Vida Silvestre Escalante-Chococente	4.800
Refugio de Vida Silvestre Los Guatusos	43.750
Reserva Natural Laguna de Tisma	10.295
Reserva Natural Laguna de Apoyo	3.500
Reserva Natural Volcán Mombacho	2.487
Reserva Natural Laguna de Mecatepe	1.200
Reserva Natural Manares	1.100
Reserva Natural Volcán Concepción	2.200
Reserva Natural Volcán Maderas	4.100
Reserva Natural Cerro Cumaica-Cerro Alegre	5.000
Reserva Natural Cerro Mombachito-La Vieja	940
Reserva Natural Fila Masigüe	4.580
Reserva Natural Sierra Amerrisque	12.073
Reserva Natural Cordillera de Yolaina	40.000
Refugio de Vida Silvestre Delta del Río San Juan	---
Refugio Privado Bartola	---

Fuente: OEA/PNUMA:1997

En materia comercial, aunque el intercambio con Nicaragua es relevante, lo cierto es que los socios regionales más importantes de Costa Rica en Centroamérica son Guatemala y El Salvador. En términos de volumen transado, Guatemala es el principal socio de Costa Rica en la región y, además, es el principal destino de exportación para productos costarricenses como: leche en polvo, artículos higiénicos, hilo de coser y la leche fluida, entre otros. Nicaragua es el segundo socio de importancia. Por otra parte, si se consideran únicamente los flujos de inversión intrarregionales, El Salvador es el principal inversionista en Costa Rica, cuyo principal actor ha sido el Grupo Roble, en el sector inmobiliario.

El saldo del comercio con Nicaragua ha sido positivo en los últimos cinco años. En el 2002, las exportaciones hacia ese país alcanzaron \$166,0 millones y representaron un 23,9% del total con destino a Centroamérica. Por otra parte, se importaron \$48,9 millones para un 14% de las provenientes del área, rubro que mostró más dinamismo al crecer un 26,7% respecto del 2001. El saldo del comercio alcanzó los \$117,1 millones, aunque en términos absolutos disminuyó respecto al año anterior. Nicaragua es el segundo principal destino de las exportaciones de Costa Rica hacia la región, después de Guatemala. En el 2002 representó un 3,1% del total de exportaciones del país, con una leve disminución en comparación con el 2001. En el caso de las importaciones, es el tercer destino en Centroamérica, con un peso de 0,7% dentro el total.

Cuadro 7
Frontera Costa Rica y Nicaragua: características básicas

	Nicaragua ¹		Costa Rica ²			
	Río San Juan	Rivas	Guanacaste	Heredia	Alajuela	Limón
Población total zona fronteriza	58.632	21.731	16505	45.435	184.551	103.121
Extensión territorial zona fronteriza	4.880 km ²	637,68 km ²	1.383,90 km ²	2.140,57 km ²	6.287,51 km ²	2.403,49 km ²
% territorio departamental/provincial	65,3%	29,4%	13,6%	80,5%	64%	26,1%
% territorio nacional	3,7%	0,49%	2,7%	4,1%	12,3%	4,7%
% de la población departamental	13,9%	61,3%	6,2%	14,6%	38,3%	30,3%
% de la población nacional	0,4%	1,1%	0,4%	1,19%	4,8%	2,7%

1. Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005. Incluye únicamente los datos los municipios de San Juan del Sur y Cárdenas (Rivas) y San Carlos, El Castillo y San Juan del Norte (río San Juan).

2. Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000. Incluye únicamente los datos los municipios de San Carlos, Upala, Los Chiles (Alajuela); Sarapiquí (Heredia); La Cruz (Guanacaste) y Pococí (Limón).

Sin embargo, el dinamismo comercial, las cercanías vecinales y las áreas de biodiversidad compartidas no han sido, hasta el momento, los ejes de articulación de acciones concretas de cooperación que vayan más allá de las fronteras. Al contrario, las desavenencias sobre la interpretación del Tratado Cañas-Jerez; el constante flujo ilegal de personas desde Nicaragua, así como la normativa en materia de migración, han reactivado el concepto de frontera blindada. A ello, debe sumarse, por un lado, el incremento de las restricciones en materia de trámites migratorios y, por otra parte, la paralización del trabajo de acercamiento de las comunidades fronterizas, que venían realizando las Federaciones de Municipios Fronterizos, tanto de Nicaragua, como de Costa Rica.

Cuadro 8
Fronteras Nicaragua – Costa Rica: movimiento migratorio anual

Puesto fronterizo	Movimiento migratorio, 2005			
	Nicaragua		Costa Rica	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
Peñas Blancas/Peñas Blancas	188.836	218.480	206.880	181.620
San Carlos	975	975	--	--
San Juan del Norte	210	207	--	--
El Papaturro	0	0	--	--
El Castillo (Pluvial)	40	40	--	--
Los Chiles	--	--	6.225	4.992

Fuente: SIECA, 2005.

En el plano político, ambos gobiernos (Nicaragua y Costa Rica) han restablecido oficialmente sus actividades en la zona fronteriza, por medio de la Estrategia de Desarrollo en las Zonas Fronterizas (2003) y de la creación de un fideicomiso con el propósito de administrar los recursos de un fondo especial para este tema. Recientemente, ambos Estados han reactivado la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua y sus respectivas subcomisiones de trabajo: Asuntos Políticos; Asuntos de Migración y Trabajo, Asuntos Limítrofes, Asuntos Económicos, Comerciales y Turismo, y Asuntos de Cooperación³. En este contexto, Costa Rica y Nicaragua suscribieron el Convenio de Cooperación Ambiental y de Recursos Naturales Fronterizos, mediante el cual, entre otras cosas, constituyen la Comisión Binacional Ambiental.⁴

De su lado, los presidentes de los congresos de Nicaragua (Eduardo Gómez) y Costa Rica (Francisco A. Pacheco) oficializaron la creación de una comisión binacional parlamentaria, con el fin de constituir un mecanismo de convergencia, diálogo y proposición que facilite las relaciones bilaterales, la integración vecinal y la solución de diferencias. Por otra parte, en el marco de la implementación de CITES, se han llevado a cabo diversas actividades conjuntas, a fin de elaborar un Manual Operativo Binacional, Nicaragua-Costa Rica, para el control del comercio y tráfico de vida silvestre, así como un acuerdo binacional para su implementación.

En materia de fronteras, la cooperación entre Nicaragua y Costa Rica es aún muy incipiente. A diferencia del intensivo flujo comercial e igual paso de personas, producto de la aplicación de regímenes como el CA-4 y los procesos del llamado Triángulo de Norte, entre ambos países los flujos de comercio no han asegurado mayor acercamiento. Por otra parte, el paso ilegal de personas hacia Costa Rica ha generado mayores resistencias hacia el acercamiento.

Además, no se han podido salvar de manera cooperativa las barreras naturales, como el río San Juan, al tiempo que las diferencias políticas,

3 La Comisión Binacional fue creada en 1991 y suspendió sus actividades en el año 1997. Desde 1991 hasta 1997 únicamente tuvieron cuatro reuniones. La quinta de tales reuniones se efectuó los días 19 y 20 de octubre del año 2006.

4 La cooperación transfronteriza entre Costa Rica y Nicaragua en conservación de humedales, fue planteada hace más de 30 años. El Proyecto SIAPAZ fue la iniciativa que, pese a su frustración política en ambos países, señaló la importancia de proteger conjuntamente ecosistemas que no reconocen fronteras políticas. Proyectos tales como el Corredor Biológico Mesoamericano y el Proyecto pro Cuenca San Juan, han impulsado, también, la cooperación transfronteriza para la conservación de humedales compartidos.

incrementan concepciones de las fronteras más rígidas y herméticas. Sin embargo, debe rescatarse el hecho de que hay importantes esfuerzos para solucionar las diferencias de manera pacífica. Los avances en materia de desarrollo y fortalecimiento de las vecindades locales aún son muy experimentales sin lograr, de manera efectiva y persistente, una acción verdaderamente transfronteriza.

10. La frontera Costa Rica – Panamá: características generales

Panamá y Costa Rica comparten una de las fronteras más extensas de Centroamérica. Con cerca de 333,5 kilómetros de frontera común, el límite entre los dos países es el cuarto más largo de los diez que hay en la región. Esta extensión solo es superada por la del límite entre Guatemala y México (956,6 kilómetros), el límite entre Nicaragua y Honduras (853,8 kilómetros) y el límite Honduras–El Salvador (364,4 kilómetros) (FUNPADEM, *op. cit.*).

El límite entre Panamá y Costa Rica fue objeto de un largo litigio, que, incluso, llevó a un conflicto armado entre los dos países, en 1921 (la llamada Guerra de Coto). Finalmente, las diferencias fueron superadas el primero de mayo de 1941, cuando se firma el Tratado de límites Echandi Montero-Fernández Jaen.

Esta zona fronteriza incluye los distritos municipales de Renacimiento, Barú y Bugaba (Provincia de Chiriquí) y Changuinola (Provincia de Bocas del Toro) en Panamá y los cantones de Golfito, Corredores, Coto Brus (Provincia de Puntarenas) y Talamanca (Provincia de Limón) en Costa Rica. Los cuatro cantones de Costa Rica representan el 3,5% de la población total del país; así como el 11,9% del territorio nacional. De su lado, los cuatro distritos panameños representan el 7,5% del total de la población, como el 7,8% del territorio.

Cuadro 9
Frontera Panamá - Costa Rica: características básicas

		Población	Extensión km ²	% territ. provincial	% territ. nacional	% pob. provincial	% pob. nacional
Costa Rica¹	Talamanca	25.857	2.809,93	30,5%	5,4%	15,3%	0,6%
	Corredores	37.274	620,60	5,5%	1,2%	14%	0,9%
	Coto Brus	40.082	933,91	8,2%	1,8%	15%	1%
	Golfito	33.823	1.753,56	15,5%	3,4%	12,7%	0,8%
Panamá²	Changuinola	84.473	3.994,6	86,8%	5,2%	84%	2,6%
	Renacimiento	20.431	427,5	6,6%	0,5%	5%	0,6%
	Bugaba	76.517	884,3	13,6%	1,1%	18,8%	2,3%
	Barú	63.383	588,7	9%	0,7%	15,6%	1,9%

1. Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000

2. Datos con base en: Panamá en cifras, 2005. www.contraloria.gob.pa

Esta frontera es depositaria de dos de las mayores riquezas de la región centroamericana: la riqueza cultural y la diversidad biológica. De la primera dan cuenta los grupos indígenas bribris, cabécares, en la vertiente del Caribe, y los guaymíes del Pacífico, así como los grupos afrocaribeños de la costa caribe de los dos países. La variedad orográfica regional y las diferencias de precipitaciones, que varían entre los 3 500 y los 6 000 mm. anuales, determinan una extraordinaria diversidad de microclimas y de ecosistemas naturales a tal punto que en 1974, en la Primera Reunión Centroamericana sobre Conservación de Recursos Naturales y Culturales, celebrada en San José, Costa Rica, se propuso la creación del Parque Internacional La Amistad (PILA).

La riqueza biológica se expresa en los ecosistemas costeros y en el bosque del Parque Internacional La Amistad. Así, esta región fronteriza comparte, también, el rasgo general de las fronteras centroamericanas: el de albergar la mayor parte de la riqueza cultural y biológica de Centroamérica y contener un elevado porcentaje de las áreas protegidas. De hecho, un 27,9% del territorio protegido de Costa Rica y un 40,3% del de Panamá forman parte de áreas protegidas limítrofes.

Aunque esta frontera, por su variada ecología, su creciente interdependencia y su armonioso desempeño, se ofrece como una de las áreas más idóneas para la colaboración transfronteriza, hasta el momento las iniciativas han tenido un impacto muy reservado.

El 3 de mayo de 1992 se firmó un Convenio para la Cooperación Fronteriza entre Costa Rica y Panamá (Ley N.º 16 del 10 de agosto de 1994), el cual es ratificado por Panamá en 1994 y por Costa Rica en setiembre de 1995. El Convenio incorpora mecanismos operativos que establecen la existencia de una Comisión Binacional Permanente como órgano máximo de decisión, así como una secretaría ejecutiva, responsable de darles seguimiento a todas las actividades del Convenio; así como las Comisiones Técnicas Binacionales, las cuales pueden existir en términos de sectores económicos, programas o proyectos específicos, de acuerdo con las necesidades de los gobiernos.

En términos de comercio, el intercambio de bienes entre Costa Rica y Panamá se ha desarrollado en el marco del Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial (1973), que posee muchas restricciones en materia arancelaria. A partir de 1998, Costa Rica, junto con los demás países centroamericanos iniciaron negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Panamá. Las negociaciones se paralizaron en 1999 y fueron retomadas desde el año 2002.

Cuadro 10
Frontera Costa Rica - Panamá: movimiento migratorio anual

Puesto fronterizo	Movimiento migratorio, 2005	
	Costa Rica	
	Entradas	Salidas
Sixaola	16.447	18.156
Paso Canoas	54.440	57.356
Sabalito	110	132

Fuente: SIECA:2005.

A diferencia de la situación de Costa Rica con Nicaragua, a pesar de las restricciones en materia migratoria y de las distancias en materia de política comercial y aduanera, esta región posee uno de los acuerdos de cooperación para el desarrollo de las fronteras más estructurado de la región. El texto del Tratado permite la ejecución, de manera conjunta, de programas, proyectos o actividades de preinversión, inversión y asistencia técnica en la región fronteriza en sectores importantes como agropecuario, obras públicas y transporte, salud, recursos naturales, régimen municipal, agroindustria, industria, educación, turismo, planificación y desarrollo rural integrado. Lamentablemente, los resultados no han sido satisfactorios hasta ahora.

11. Reflexiones finales: aproximaciones a un concepto de trabajo

Históricamente, las regiones, localidades o comunidades cercanas a la línea fronteriza han tenido, como característica común, un bajo nivel de desarrollo y un fuerte vinculación con la seguridad de los Estados. Este hecho llevó a la construcción de un espacio territorial dominado por dos ideas básicas: separación y conflicto.

El primer término da cuenta de la distancia que se establece o se aumenta entre dos o más personas, lugares o territorios. Es decir, es la visión que considera, de manera aislada y lejana, a las personas, lugares o territorios que, en su momento, estuvieron juntos o fundidos. Esta idea, reafirmó lo propio, frente lo ajeno y sentó las bases de lo nacional y soberano, frente a, y por encima de, lo local y vecinal.

El segundo término (el conflicto), se refiere a las constantes disputas o contiendas que, en materia de fronteras, los Estados han tenido a lo largo de la construcción nacional. De esta manera, la distancia reafirmó lo propio; y tal propiedad se reclamó por medio del conflicto.

Como resultado de ello, lo que normalmente asociamos con la idea de frontera, es la imagen de una línea trazada en un plano, que sirve para separar dos entidades políticas. Esta línea, por lo general, implica la separación consciente de las poblaciones localizadas de uno y otro lado. Las comunicaciones, por tanto, se restringieron (por medio del control policial o militar, la aduana, el arancel, el pasaporte o la visa) y obedecían a intereses relacionados más con la defensa que con las necesidades de desarrollo de la población. En consecuencia, en dichas localidades el establecimiento de actividades económicas fue bajo, así como, también, se observaban altas deficiencias en el ofrecimiento de los servicios de atención básica.

Además, el nivel de desarrollo que disfrutara determinada región fronteriza no era necesariamente compartido por las personas que habitan al otro lado de la línea. Este hecho es lo que algunos autores han denominado la cultura del semicírculo, en contraposición al uso general de los servicios por todas aquellas personas que se encuentran a una distancia determinada de estos (Vallvé, 2003)

Sin embargo, en la actualidad, diferentes enfoques han venido planteando un abordaje distinto de las fronteras, en contraposición al tradicional análisis geopolítico, que considera a las fronteras como el perímetro que delimita el ámbito geográfico de un Estado, en el cual se ejerce la soberanía (Morales, 1997).

Tales abordajes plantean que la acción que va más allá de las fronteras (lo transfronterizo), sugiere dos cosas. En primer lugar, hace referencia a un espacio muy particular: la frontera. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, una relación de vecindad, una continuidad territorial, que involucra los dos lados del límite (Granados, 2000) La frontera, entonces, es un espacio eminentemente de relaciones de cercanía. Es justamente esta dinámica la que le imprime su carácter especial, diferente, singular y excepcional.

La vecindad, pues, se explica por el lugar, espacio, ciudad o territorio, en donde un conjunto de personas vive o habita y, que, además, posee una relación cercana, próxima o inmediata. Los vecinos, de un lado y otro, llegan a necesitarse recíprocamente. Pueden dialogar desde su proximidad, desde la vecindad, en que ambos se determinan. Únicamente con el diálogo entre vecinos, con el compartir problemáticas comunes, es posible superar las desconfianzas y los temores mutuos. La relación entre uno y otro vecino, por el contrario, tiende a mantenerse cerrada cuando los vínculos e interrelaciones proceden de manera que ambos se dan la espalda y piensan en términos de “lo propio”, como ajeno a las personas que están al otro lado de la línea fronteriza.

En materia de fronteras, la vecindad, este espacio compartido a ambos lados de la línea, tiene la particular característica de estar “entre” dos espacios de soberanías que, además, modifica la vida cotidiana de las personas que viven en una zona ubicada “entre” tales soberanías. La vecindad entre comunidades fronterizas es natural, dado el hecho que se habita frente a frente, con el otro, y cada una de las personas reconoce que concurre a la proximidad del vecino.

La vecindad, pues, alude a un conjunto de relaciones de cercanía, que en este caso, poseen la particular característica de estar “entre” dos unidades soberanas (los Estados), pero que, en lo esencial, no es la distancia, sino la cercanía, la proximidad, el convivir-mutuo-frente-al-otro, lo que la hace particularmente distinta. Esta situación de mirarse, de dejar de darse la espalda, es lo que produce la vecindad y, por tanto, la instauración de un vecino, al que anteriormente se le daba la espalda y ahora, por esta relación de cercanía, se tejen lazos de comunidad e interacción mutua.

La vecindad en fronteras es distinta a otras vecindades (al interior del Estado) fundamentalmente por cuatro razones. En primer lugar, porque la razón de cercanía se produce en un espacio que se ubica “entre” soberanías nacionales. En segundo lugar, porque la vecindad se produce en el

contexto “del otro”, que es ajeno y, además, extranjero. En tercer lugar, porque esta vecindad, esta cercanía, de personas que viven “entre” dos (o más) espacios soberanos, ha tenido que sufrir los efectos de litigios, conflictos o diferendos de tipo político, que los ha separado. En cuarto lugar, porque el tratamiento de tales vecindades requiere de un marco jurídico, que regule las relaciones de este tipo y que en muchos países no existe aún o es incipiente.

Esta lógica de la “vecindad transfronteriza” cuestiona la “historia nacional” como elemento articulador, pues, la construcción histórica, de lo local en fronteras, tiene que ver mucho con el vecino, el otro, ubicado más allá de la raya que los separa. Además, cuestiona el elemento nacional del territorio, pues, esta vecindad alude a un territorio, que, en algunos casos, sería binacional o trinacional. Finalmente, cuestiona la revitalización de lo local en el marco de la globalización, pues, a pesar del discurso oficial, que anuncia del derribamiento de las fronteras, lo cierto es que estas zonas (las de fronteras) siguen siendo las más olvidadas en el contexto global.

Esta vecindad sería distinta, pues, de lo que Pérez Sainz ha planteado como “comunidad de vecindad” esto es, una territorialidad local cuyo rasgo central es la coincidencia de espacios de trabajo y vida, que es el resultado de tres lógicas. Por un lado, la lógica histórica, referida a la configuración originaria del territorio comunitario. Por otra parte, la lógica estatal en la constitución del territorio. Finalmente, la lógica de la globalización que revitaliza lo local (Pérez, 2005).

Esta lógica especial, distinta, particular, de las vecindades fronterizas, no debe desalentar la ejecución de acciones de cooperación. Al contrario, se debe aprovechar la conveniencia de esta excepcional característica de las vecindades fronterizas, que acerca a uno y otro lado; que une bordes que han estado separados, que mezclan las franjas de ambos lados. Ello traza, dibuja, delinea un movimiento hacia relaciones de cercanía y mutua influencia, de manera que este signo actúa como bisagra entre ambas entidades soberanas.

La vecindad, entonces, no se convierte en una relación que se proyecta en el exterior entre dos o más Estados, sino que se convierte en el signo de un parentesco que se construye entre dos bordes.

Bibliografía

Arauz, J, y Delgado, H. (2002) *El potencial de conflicto ambiental en la cuenca del Golfo de Honduras*. (FUNPADEM, San José).

Cabrera, J. y Cuc, P. (2002). *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Usumacinta* . (FUNPADEM, San José).

Enríquez, Alberto (2006). “Desarrollo Local Transfronterizo: Apuntes”. *Ponencia presentada en el primer foro sobre Desarrollo local transfronterizo: retos y desafíos*, (San Salvador).

Granados, Carlos (2000). “Las relaciones transfronterizas: características y potencialidades para la cooperación y el conflicto en el istmo centroamericano”. *Ponencia presentada en el Seminario Internacional Colombia-Centroamérica: los desafíos de la fronterización*, (San José).

Granados, C. y Jiménez, A. (2002). *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río San Juan*. (FUNPADEM, San José).

FUNPADEM (1999). *Proyecto de Cooperación Transfronteriza: Informe Final de Labores*, (San José).

_____(2000). *El mar: la nueva frontera centroamericana*, (San José).

_____(2000). *Cuencas internacionales: conflictos y cooperación en Centroamérica*, (San José).

_____(2000). *Fronteras centroamericanas: espacio de encuentros y desencuentros*, (San José).

- Hernández, A. y Rodríguez, E. (2002). *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa*. (FUNPADEM, San José).
- Jiménez, A. (2001). *Fronteras y medio ambiente en Centroamérica*, (San José).
- Martínez, Rodolfo (1994). *Cuando las fronteras unen*, (IICA San José).
- Matul, D. y Torres, C. (2004): *Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad*. (FUNPADEM-CRIES San José).
- Matul, Daniel (2003). "Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas." *III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas*, (Arequipa, Perú).
- _____. (2002). *Las regiones fronterizas en Centroamérica: una aproximación a sus principales características y al potencial para la cooperación transfronteriza o el conflicto en dichas áreas*. (Proyecto Estado de la Región, San José).
- Morales, Abelardo (1997). *Los territorios del Cuajipal: fronteras y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*. (FLACSO, San José).
- OEA-IICA. (1995): "Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centro América", *Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia Centroamericanos*, (San José).
- OEA-PNUMA. (1997). *Estudio de diagnóstico de la cuenca del río San Juan y lineamientos del Plan de Acción*, (OEA, Washington).

Pérez, Juan P. (2005): *Globalización y comunidad de vecindad. Notas para el planteamiento de un concepto*. (FLACSO-Ecuador).

SIECA. (2005): Sistema Integrado de Información de SIECA.
www.sieca.org.gt

Vallvé. Joan. (2003): “La cooperación transfronteriza: una base de la construcción europea”. *La Musa Digital*, N.º 7.