**Límites, fronteras, cooperación y agendas locales de desarrollo: el caso de América Central[[1]](#footnote-1)**

Dra. Aurora Hernández Ulate

M.Sc. Juan Carlos Ramírez Brenes

**Resumen**

Este documento analiza el papel actual de los límites y las fronteras políticas, considerando los aportes conceptuales, las tendencias temáticas relacionadas con su abordaje geográfico, la cooperación y la integración y los retos de una agenda local. Metodológicamente, está investigación es de carácter cualitativo, de tipo explicativa y fundamentada en la revisión de fuentes secundarias. Para ejemplificar se utiliza como estudio de caso América Central, especialmente la colindancia de Costa Rica con Nicaragua.

Los resultados señalan que las características del límite y las fronteras políticas en la actualidad han cambiado, principalmente por la dinámica de la globalización y de los procesos transnacionales y que hoy en día emergen nuevos temas como los esquemas de cooperación informal y formal, la gobernanza multinivel y el reconocimiento de que los procesos de integración inician definitivamente en los espacios de frontera.

Se reconoce que existe una amplía producción intelectual tendiente a fomentar un análisis crítico del límite y la frontera y que el reto en América Latina es formar una comunidad científica que dialogue sobre la producción y difusión del conocimiento sobre los aspectos que están impactando los límites y las fronteras en la actualidad. Como conclusión, se observa la necesidad de avanzar hacia estudios críticos sobre el límite, las fronteras y sus procesos e iniciar una reflexión académica que permita la producción de teoría y revisión de conceptos relacionados con la cooperación transfronteriza y la integración.

**Palabras clave:** Límites políticos, fronteras políticas, integración, cooperación.

1. **Límites y fronteras hoy: hacia una introducción**

Agnew y Corbridge (1995) afirman que todas las sociedades establecen fronteras geográficas “entre nosotros y ellos”, es decir, que establecen particularidades territoriales a partir de las sociedades que en ellas se asientan. El diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2001) define los términos frontera y límite de la siguiente forma: frontera se refiere a estar puesto o colocado en frente, mientras límite es una línea real o imaginaria que separa dos terrenos, países, dos territorios.

Hoy en día, el límite político es el continente de una de las organizaciones más importantes en el mundo: el Estado. Desde el Tratado de Westfalia (1648), con la aparición del Estado moderno, los límites y las fronteras se han convertido en un tema fundamental en los estudios políticos por su total vinculación al tema de la soberanía y la seguridad nacional. Así, la evolución política de las fronteras geográficas remite a los procesos de construcción del Estado-nación, principalmente los relacionados con el ejercicio de poder sobre un territorio determinado, que ha producido la incorporación, la asimilación o las rupturas territoriales.

El estudio del límite y la frontera, ha sido desarrollado con rigurosidad académica desde el siglo XIX. Como muchos otros temas, fue influenciado por el pensamiento darwiniano y por las tesis deterministas que imperaban en la segunda mitad de ese siglo. Estas influencias en el tópico de los límites y fronteras estuvieron especialmente evidenciadas en los aportes del trabajo del geógrafo Friedrich Ratzel, que introdujo la teoría orgánica del estado y el concepto de espacio vital. Estas ideas desafortunadamente fueron acogidas por el nacionalismo alemán y se utilizaron por algunos geógrafos políticos y geopolíticos alemanes como marco teórico vinculado al proceso de expansión alemana en la primera mitad del siglo XX. Como se sabe, en poco más de cinco décadas esta forma de concebir los límites del Estado y el papel de las fronteras fue totalmente superada después de los grandes desaciertos evidenciados en la II Guerra Mundial.

A fines del siglo XVIII y durante los siglos XIX y XX se produce un gran movimiento a favor de la independencia de los territorios coloniales alrededor del mundo, que se volvieron posteriormente Estados independientes, como es el caso de la mayor parte de los territorios que hoy integran América Latina y África. El siglo XX nos mostró un mapa político global, que tuvo como constante el cambio, pues al surgimiento de los nuevos estados, se le unieron los cambios territoriales resultantes del fin de la II Guerra Mundial y las nuevas condiciones geopolíticas, como por ejemplo el reparto de la post guerra, la división de naciones como Vietnam y Corea, la reunión de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y su posterior división. En América Latina, también en la segunda mitad del siglo XX hubo procesos de independencia que crearon los Estados de Guyana en 1966 (Reino Unido), Surinam en 1975 (Países Bajos) y Belice en 1981 (Reino Unido),

Se puede afirmar que en el siglo XIX el tema de límites y fronteras estaba orientado hacia la comprensión de su desarrollo y el papel que jugaban estos en el Estado-nación y al igual que el siglo XX, también estuvo marcado por los procesos de independencia, de unión política y conflictos territoriales. El asunto es que los cambios territoriales implican procesos de delimitación que en la mayoría de los casos no se resuelven en períodos cortos y tienen un alto potencial de conflicto. De manera, que el siglo XX también es un siglo de luchas y conflictos territoriales. Por ejemplo en Centroamérica, la llamada Guerra del Futbol o de las Guerra de las 100 horas en 1969 entre El Salvador y Honduras, las diferencias limítrofes entre Belice y Guatemala y la actual disputa por la Isla Calero entre Costa Rica y Nicaragua (2010 – al presente).

En la actualidad se orienta el abordaje del tema de los límites políticos y las fronteras hacia la comprensión de la forma en que ocurren los procesos de integración territorial, la cooperación y el conflicto. También, el límite político y su función han cambiado, pues muchas situaciones actuales cuestionan el sistema westfaliano que ha imperado hasta nuestros días. Hoy el límite es traspasado por procesos de toda índole. Muchos afirman que los límites son permeables o porosos y que ya no son capaces de contener algunas de las influencias que provienen de fuera del Estado. Se reconoce sin mucho esfuerzo que el proceso de globalización le ha otorgado nuevas características al límite y a las fronteras políticas en los últimos 25 años. Estas características están principalmente relacionadas con su abordaje geográfico, la cooperación, el conflicto, la integración y los retos actuales para su estudio. Las páginas de este trabajo se orientan a la discusión de estos aspectos.

1. **Abordaje geográfico**

Geográficamente, el límite como contenedor del Estado se ha convertido en un elemento cuestionado (Staples, 2008), que es transcendido por una serie de procesos transnacionales que escapan a las regulaciones o controles del Estado. Esto no quiere decir, que el Estado vaya a desaparecer o que sea hoy en día menos importante, lo que sí quiere decir es que el proceso de globalización le ha impuesto nuevos retos al Estado. Estos retos están relacionados con su territorio, sus límites y sus fronteras, tanto por procesos que ocurren dentro de los marcos legales como la repatriación de capitales, la dependencia de la inversión extranjera directa y las migraciones como por aquellos que los transgreden, tales como las amenazas internacionales, principalmente el terrorismo y el tráfico de personas, armas y sustancias ilícitas.

En la actualidad, las capacidades del Estado han sido reafirmadas en términos de autoridad sobre el territorio y la seguridad nacional. Las fronteras y los límites aún le ofrecen una representación simbólica a esta autoridad y en la práctica consolidan el poder del Estado en espacios cada vez más permeables (Wonder, 2007). En este sentido, se produce una adecuación de las políticas regionales, tanto para hacer frente a los flujos migratorios y contener el contrabando de mercancías ilícitas, como para agilizar el tránsito de personas y mercancías por las fronteras. También es posible observar que los Estados están reafirmando la importancia del lugar, de lo nacional y la identidad frente al otro.

Muchos de estos proyectos de reforzamiento de los límites y las fronteras son frecuentemente envueltos ideológicamente en temas muy actuales como la seguridad nacional frente a nuevas amenazas como la delincuencia transnacional (Wonders, 2007) o mejorar la competitividad en términos de negocios y comercio internacional de sus territorios y empresas. Así, es cada vez menos frecuente que una gran empresa opere solo dentro de las fronteras de un Estado. Existen muchos procesos empresariales que superan las fronteras del Estado por su tamaño, el poder de las compañías y la naturaleza de las actividades transfronterizas que realizan (Staples, 2008), por ejemplo, compras, traslados de mercancías, contrataciones en distintos países y la inversión y repatriación de capitales. Existe una tendencia al aumento de las fusiones y adquisiciones empresariales transfronterizas y con mayor frecuencia es posible observar compañías con juntas directivas multinacionales, concentradas principalmente en Europa, lo que está muy relacionado con la fuerzas de integración de la Unión Europea (Staples, 2008). Este ejemplo de las compañías evidencia la transformación del límite, que se convierte de contenedor a poroso, así mismo las fronteras cambian, pues dejan de ser espacios marginales para volverse asiento de empresas y/o de la mano de obra. Es muy probable que el avance de los esfuerzos de integración en América Central y los que ocurren en América del Sur tengan los mismos resultados en la región latinoamericana.

Si bien con el proceso de la globalización, los Estados-nacionales han tenido que adecuarse a las intensas influencias transnacionales y asumir que sus límites políticos se han vuelto porosos, aún el Estado tiene un rol fundamental en la economía-mundial. Estos siguen siendo los agentes claves que facilitan los procesos de globalización, como el funcionamiento del mercado global. También persisten las rivalidades interestatales, y los límites y las fronteras se han convertido en escenarios críticamente importantes para la expresión de los intereses económicos, políticos, militares, ambientales y culturales del Estado. Los flujos transfronterizos regionales y globales son obstruidos o facilitados dependiendo de los intereses de los Estados (Rudolph, 2005). Estos flujos también pueden ser interpretados como amenazas para la seguridad o estabilidad del Estado.

En resumen, la globalización tiene un fuerte impacto en los límites y fronteras políticas, principalmente por cuatro aspectos, el primero es que por definición la globalización consiste en el aumento del tipo y cantidad de intercambios transfronterizos, es decir, es un proceso que consiste en cruzar los límites nacionales (Staples, 2008). En segundo lugar, la globalización es un crecimiento de la actividad empresarial transfronteriza (Staples, 2008), lo que implica la migración de capitales, de mercancías y el cambio de los paisajes económicos regionales. En tercer lugar, las modificaciones ambientales regionales y globales, han puesto en evidencia que existen externalidades ambientales que no es posible contener dentro de las fronteras y límites de los Estados. Finalmente, el cuarto aspecto, se refiere a que si las fronteras del Estado son de anchura variable desde el punto de vista geográfico, los flujos internacionales actuales imponen nuevas formas de comprensión del espacio fronterizo y transfronterizo.

1. **Sobre relaciones transfronterizas**

Gallager et al. (2009) y Leibenath et al. (2010) proponen marcos teóricos-conceptuales para la comprensión del límite, las relaciones y la cooperación en las regiones de frontera. Según estos autores se reconoce que en la actualidad existe un claro reconocimiento de que las interacciones en las fronteras producen relaciones y redes para la coordinación, la cooperación y gestión del desarrollo transfronterizo en diversos temas.

Las relaciones transfronterizas son cualquier clase de vínculos que se producen e interactúan a uno y otro lado del límite. Estos vínculos nacen y están determinados por el límite internacional. En este sentido, la frontera es una zona impactada por la presencia del límite internacional y es una zona de relaciones, de contacto social, familiar, cultural, económico y ambiental entre uno y otro lado del límite. Comprender esto, ayuda a estudiar su permeabilidad, su dinamismo y su variación territorial. Este tipo de relaciones son afectadas sensiblemente por los conflictos entre Estados, que en algunas ocasiones provocan “endurecimientos de los límites”. Por ejemplo, la disposición del pago de visados de los costarricenses que deseaban viajar a Nicaragua (2005 – 2009). Sin embargo, las relaciones transfronterizas son un soporte para las tensiones, pues en las comunidades por la interdependencia y la familiaridad, tienden a minimizar los conflictos que ocurren entre las capitales y que afectan las fronteras.

Específicamente, autores como Granados et al (1999, 2000a y 2000b) estudiaron la región Centroamérica, sistematizando las características y relaciones transfronterizas, así como los temas que causan el conflicto y algunos procesos de cooperación que se encuentran en marcha, como en los golfos de Fonseca y el de Honduras. Algunos investigadores, por ejemplo, López et al (2004 y 2009) y Hernández et al (2013) posteriormente han estudiado para la misma región, cómo en las fronteras se producen procesos formales e informales de cooperación e integración en las localidades.

Las relaciones transfronterizas construyen una identidad y visión del lugar propias en la frontera y una serie de interacciones interdependientes que ayudan a los actores locales a enfrentar los retos del desarrollo en estas áreas (Matul, 2007), tal como lo ejemplifica el caso de América Central. En las fronteras, estas relaciones transfronterizas producen un efecto de vecindad o familiaridad entre los vecinos de los ejes que se encuentran vinculados. No se puede asumir que las relaciones de vecindad son iguales a lo largo de todo el cordón fronterizo, ni que los actores tienen la misma agenda para desarrollar sus relaciones en toda la frontera. Existe una relación de cercanía y una generación de acciones específicas por tema y por eje de vinculación territorial. Por ejemplo, en el sector Caribe de la frontera Costa Rica-Nicaragua existe una preocupación por el acceso al agua potable, las vías de comunicación y la explotación con una lógica minera de los recursos naturales, mientras que hacia el sector pacífico de esta misma frontera las prioridades son la pobreza extrema, la falta de empleo y los temas migratorios.

No todos los aspectos en las fronteras se vinculan territorialmente de la misma manera, existe la creación de corredores fronterizos para los procesos migratorios, para los intercambios comerciales, ambientales y para las relaciones culturales transfronterizas, entre otros. Para cada asunto puede existir un vínculo territorial distinto y prioridades distintas en la agenda local. Por otra parte, existen ejes de vinculación territorial que organizan los intercambios transfronterizos. Estos están compuestos por una serie de elementos tales como: a) las ciudades a uno y otro lado de la frontera que actúan como nodos de desarrollo de las regiones fronterizas, b) por la concentración de la institucionalidad estatal (como las aduanas, los puestos migratorios, el destacamento de la policía de frontera), c) la infraestructura de comunicación como las carreteras, puertos o cursos fluviales que posibilitan la comunicación e intercambio de mercancías. Estos elementos producen desarrollo regional en algunos sectores de la frontera.

En resumen en términos de relaciones transfronterizas es clave, primero reconocer que las relaciones transfronterizas suceden de forma espontánea y no dependen exclusivamente de las políticas estatales pero pueden ser influenciadas por ellas. Segundo, las relaciones transfronterizas se organizan con una agenda de prioridades locales y no son las mismas en toda la región fronteriza, esto pese a las insistencias de los estados de englobar una frontera de un país como sola unidad, por eso es frecuente escuchar expresiones como “la frontera Costa Rica-Nicaragua” “la frontera Costa Rica-Panamá”, etc. Finalmente, los ejes de desarrollo en las fronteras producen nuevas relaciones transfronterizas, pero pueden mantener en la marginalidad algunos sectores de la frontera.

1. **Cooperación e integración en fronteras**

El papel de las relaciones fronterizas en la integración entre países y regiones es fundamental, pues se puede afirmar que la integración es un proceso muy activo y dinámico en las regiones de frontera, que va más allá del grado de avance de los procesos de integración entre regiones. Esto no quiere decir, que la integración que se produce en los espacios fronterizos reemplace los procesos de integración regional o que sea más importante que ellos. Como afirman Rhi-Sausi y Oddone (2013), todos los países latinoamericanos participan de algún proceso de integración regional y se han producido en esta materia avances significativos. En estos procesos, la integración fronteriza es un complemento. Por ejemplo, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en su institucionalidad cuenta con una unidad de fronteras.

Sobre este tema y para el caso de América Latina, Rhi-Sausi y Oddone (2013, pág. 268) afirman que:

“Asimismo, la integración regional padece del anacronismo de algunos de los sistemas diseñados para la temática fronteriza que, desde mecanismos internacionales con competencias restringidas, pretenden compatibilizar los sistemas operativos y las reglamentaciones de cada país para el cumplimiento de fines específicos como la facilitación fronteriza o el comercio vecinal”.

Algunos autores afirman que “la integración fronteriza es entendida como un proceso convenido políticamente entre Estados en sus territorios fronterizos colindantes” (Arciniegas, 2012, pág. 11). Sin embargo, en la práctica se pueden observar que muchos de estos procesos son informales, es decir, no están regulados, controlados o dirigidos directamente por los Estados. Ocurren de forma espontánea y con el propósito de solucionar los problemas o asuntos prioritarios en las agendas locales de desarrollo. En otras palabras, frente a una situación de urgencia o problemática, las personas, como parte de una localidad en la frontera se ponen de acuerdo y toman acciones para enfrentar la situación. Un ejemplo puntual de esto, es la coordinación que realizaban los Alcaldes de Cárdenas (Nicaragua) y La Cruz (Costa Rica) para darle mantenimiento a un camino vecinal que permitía el paso informal de los vecinos de San Elena de Santa Cecilia y de Cárdenas.

La cooperación transfronteriza es aquella que tiene lugar en la frontera y la afecta directamente, la cual puede manifestarse como cooperación de vecindad entre regiones fronterizas adyacentes o cooperación transnacional entre administraciones y organizaciones regionales o locales (López y Benito, 1999). Los esquemas de cooperación se refieren a los arreglos formales e informales que se generan en una frontera entre actores locales institucionales o no con la intención de atender necesidades propias de su ubicación. También esta cooperación puede ser articulada mediante la creación de regímenes internacionales que la evidencian y la consolidan (Ramírez, 2013). Ejemplos de estos regímenes son el Plan Trifinio, que se denomina así porque en la región donde tiene lugar se unen los límites de El Salvador, Honduras y Guatemala; la Mancomunidad de Municipios Costeros del Golfo de Fonseca (MUNGOLFO), en el que son ribereños El Salvador, Honduras y Nicaragua y el Parque Internacional La Amistad, entre Costa Rica y Panamá.

El estudio de la cooperación transfronteriza en cualquier región plantea como preguntas preliminares ¿Cuáles son las razones que originan la cooperación transfronteriza? ¿Por qué en algunas regiones de los cordones fronterizos parece ser más activa? ¿Cuáles actores en las fronteras se manifiestan más interesados en potenciar procesos de cooperación? ¿Qué dificultades y oportunidades presenta la cooperación transfronteriza desarrollada en las localidades? Así, el análisis de las relaciones y cooperación transfronteriza requiere de la identificación de:

1. **Los temas o propósitos que originan la cooperación transfronteriza.**

Los temas y propósitos de la cooperación transfronteriza son multinivel y pueden ser distintos para cada nivel en que se ubique el actor, ya sea residente o interesado en la frontera. Dado esto, existen en las fronteras la coexistencia de agendas distintas de acuerdo al nivel de los actores participantes y sus intereses. Estas agendas pueden ser homologadas por sistemas de gobernanza multinivel o pueden operar separadamente. Esto explica la existencia de agendas locales, de agendas de instituciones que ejecutan acciones derivadas de las políticas estatales, agendas de los cooperantes internacionales y agendas de los procesos de integración en los que participan los Estados. Los temas que conforman una agenda pueden ser políticas y acciones diseñadas para el abordaje integral de la zona fronteriza o pueden ser solamente para trabajar en un tema específico, como por ejemplo el patrullaje conjunto o la protección de especies de flora y fauna silvestre en peligro de extinción.

Rhi-Sausi y Oddone (2013) afirman que en América Latina, existen distintas realidades que orientan la cooperación y la integración fronteriza. Hacia el norte de América Latina, temas como el combate al crimen organizado, el narcotráfico y la trata de personas son centrales, mientras que al sur se priorizan temas como el desarrollo territorial, el comercio internacional y la infraestructura de conectividad física. En Centroamérica se entremezclan ambas prioridades y se le suma, por su carácter ístmico, la atención a la migración, pues es el destino o el puente para el tránsito de personas hacia el norte del Continente (Rhi-Sausi y Oddone, 2013).

1. **El contexto institucional en la cooperación transfronteriza.**

El contexto institucional en que se manifiesta la cooperación transfronteriza puede ser de dos tipos: i) instituciones que no se encargan o no son creadas para la cooperación transfronteriza, pero por su ubicación territorial o por su objeto de trabajo se ven involucradas en potenciales procesos de cooperación trasfronteriza. Por ejemplo, el Ministerio de Salud en Costa Rica no se encarga de estos temas pero con la Municipalidad de Upala implementa la Feria Binacional de la Salud, o las organizaciones de vecinos en Ostional y La Cruz se coordinan para realizar eventos culturales y deportivos. ii) Instituciones que son creadas para la cooperación transfronteriza, mediante regímenes formales o informales. Los que se distinguen más fácilmente son los formales pues implican la formalización mediante acuerdo o tratados interestatales. Como se mencionó anteriormente, el Plan Trifinio es un ejemplo de este tipo. Otras instituciones también son creadas pero por el contexto jurídico deben operar como organizaciones informales, por ejemplo la Asociación de Municipios Transfronterizos de la frontera Costa Rica-Nicaragua, que no pudo operar debido a que no se pudo formalizar jurídicamente esto derivó en la práctica en la conformación de asociaciones municipales a cada lado del límite.

No solo el marco jurídico es importante para la operación de la institucionalidad en las fronteras, sino que existen una serie de prácticas comunicativas y de reglas entre los actores que practican la cooperación transfronteriza. Leibenath et al (2010) afirman que estas reglas pueden presentar estabilidad, sin embargo, se presume que es todo lo contrario, que estas reglas son dinámicas en el tiempo y se adaptan a las circunstancias en que ocurre la cooperación. Lo que si se interpreta como una constante, es que para que las reglas funcionen deben ser conocidas y apropiadas por todos los actores involucrados. Así mismo, estas reglas que utilizan las instituciones para la cooperación se basan en normas sociales locales, cuya violación o incumplimiento puede implicar la sanción y potencial retiro de la cooperación. En el caso de la cooperación transfronteriza, está tiene costos de transacción muy altos, tanto por las diferencias jurídico-administrativas entre los Estados que participan en el proceso de cooperación, como por las diferencias culturales entre ellos y entre las mismas comunidades en las fronteras (Leibenath et al, 2010). Un ejemplo son las comunidades indígenas que habitan en las zonas de frontera y que tienen modos de vida y lengua distintas al resto de los actores fronterizos. Como el caso de los Guatusos en la frontera Costa Rica-Nicaragua o los Ngöbes, los Bribrí y los Cabécares en la frontera Costa Rica-Panamá.

1. **El marco jurídico de la cooperación transfronteriza.**

El marco jurídico de un Estado puede potenciar o limitar los procesos de cooperación transfronteriza. Se reconoce que las relaciones transfronterizas requieren de un marco jurídico que las regule (Matul, 2007), pero también existen relaciones transfronterizas al margen de la normativa legal, por ejemplo, la apertura de las fronteras entre Costa Rica – Nicaragua para las celebraciones religiosas de las comunidades de los Chiles (Costa Rica) y San Carlos (Nicaragua), que incluyen la visita de las imágenes de los Santos Patrones San Carlos y San Francisco. También el festival acuático en el Lago de Nicaragua, al que asisten personas de Costa Rica.

Las leyes para la cooperación transfronteriza reconocen estos procesos, los legitiman y los potencian. Estos marcos deben favorecer la gobernanza multinivel, propiciando que los actores locales tengan una participación activa en la creación de la agenda y su implementación. Además, son importantes porque permiten la cooperación más allá del contexto o estado de la situación interestatal en un momento determinado.

En América Central, son pocos los casos que se pueden mencionar sobre la creación de marcos legales e instituciones orientadas a tal fin. Dos de ellos son el Plan Trifinio y MUNGOLFO.

1. **Los contextos estructurales y situacionales de la cooperación transfronteriza.**

El contexto estructural está integrado por cualidades inherentes a las regiones fronterizas, por ejemplo, el tamaño geográfico de la región en que se desarrolla la cooperación, el tipo y calidad de los sistemas de transporte e infraestructura para la comunicación y el nivel de desarrollo económico (Leibenath et al, 2010). Un ejemplo de este tipo son algunas de las características del Municipio de La Cruz, que es atravesado por la carretera interamericana, tiene el puesto de aduana y migración con más movimiento en la frontera norte de Costa Rica y la mayor parte de su territorio está declarado como parte de las áreas protegidas. Otro ejemplo de este tipo, es la existencia del Lago de Nicaragua y del río San Juan en la frontera Costa Rica-Nicaragua.

Los contextos situacionales son aspectos dinámicos y cambiantes en la frontera, algunos pueden presentarse en un momento dado o extenderse en un período de tiempo más largo, como pueden ser amenazas naturales o humanas, los cambios de gobierno y el deterioro del ambiente, entre otros (Leibenath et al, 2010). Un ejemplo son las inundaciones y la avulsión del río Sixaola, que hace de límite entre Costa Rica y Panamá, que requieren de la atención de las organizaciones encargadas de la atención de emergencias en ambos países.

1. **Los actores de la cooperación transfronteriza.**

 En los procesos de cooperación transfronteriza intervienen una gran diversidad de actores, como las organizaciones locales comunales, los gobiernos locales, las oficinas regionales de las instituciones del estado, las iglesias, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones empresariales (cámaras) y las agencias de cooperación internacional con proyectos en las fronteras, entre otros. En otras palabras, en la frontera confluyen actores internacionales, estatales, de organizaciones regionales y locales.

Estos actores representan diversos intereses y niveles de gobernanza. Los actores pueden poseer o no características propias que conduzcan a la cooperación, como el idioma, las habilidades y la competencia intercultural o bien los recursos en términos de tiempo, el conocimiento, el dinero o la autoridad (Leibenath et al, 2010).

Desde hace poco más de dos décadas ha cobrado mucha importancia la participación de los actores locales, principalmente, los municipios en las relaciones transfronterizas, orientando o atrayendo los recursos y las acciones de la cooperación internacional y la cooperación transfronteriza. Esta intervención de otros niveles de gobernanza se le ha llamado *paradiplomacia* y se ha sumado a los esfuerzos de integración “desde abajo” (Rhi-Sausi y Oddone, 2013).

1. **Las ideas, símbolos y discursos en la cooperación transfronteriza.**

En las fronteras existe un sistema de creencias y conocimientos, a través de los cuales se realizan interpretaciones objetivas y subjetivas de ellas. Para efectos de promover procesos de cooperación transfronteriza deben reconocerse las ideas, los símbolos y los discursos que imperan en un espacio fronterizo específico (Leibenath et al, 2010). Esto se evidencia en el uso de nombres, imágenes y símbolos propios de las comunidades que comparten la frontera, lo que estimula el compromiso y la identificación con las actividades de cooperación (Leibenath et al, 2010). Un ejemplo es el valor histórico, natural y simbólico que tiene el río San Juan para los nicaragüenses, el cual no es el mismo para los costarricenses, y ese es un dato fundamental para entender la intensidad con la que se vive un conflicto por este río a cada lado de la frontera, esto influye en la búsqueda de soluciones y en los procesos de relaciones de cooperación transfronteriza en todos los niveles.

También es necesario reconocer que en las fronteras existe una identidad local propia, moldeada por la presencia del límite y que las comunidades a lo largo del cordón fronterizo no tienen por qué ser homogéneas culturalmente. Por ejemplo, en la región de frontera que comparten Costa Rica y Panamá, es posible encontrar diversos grupos étnicos, como la población afro-descendiente, mestiza y los grupos indígenas Ngäbe, Bribrís y Cabécares, entre otros.

Estos seis puntos son básicos para entender la existencia de la cooperación transfronteriza y sus procesos. Es muy importante que exista un marco institucional y jurídico que permita o facilite la acción conjunta. Los actores locales son los llamados a identificar los aspectos estructurales y situacionales que perciben que más los afectan en sus relaciones de cooperación transfronteriza. En la frontera, algunos actores pueden presentar mayor vulnerabilidad que otros frente a estos aspectos, por ejemplo, las fronteras costarricenses son las zonas de menor desarrollo del país. Presentan menor índice de desarrollo y algunos grupos étnicos no hablan el español, lo que les reduce su capacidad de participar en la creación de una agenda transfronteriza.

En resumen, la cooperación transfronteriza de Costa Rica con sus colindancias se caracteriza por (Hernández et al, 2013 y Hernández et al, 2009):

* Existe algún grado de coordinación entre los gobiernos locales, que asegura cierto grado de coherencia y la sinergia.
* Existe en ellos alguna estructura de organización, que puede tomar formas como la asociación, el régimen, una pastoral social o una red, que permite la relación horizontal.
* No existe un marco jurídico que formalice está clase de asociaciones transfronterizas, lo que conlleva a que formen esquemas o mecanismos informales.
* Los participantes reconocen sus relaciones, su interdependencia e intereses compartidos, principalmente orientados al desarrollo regional y local.
* Sus relaciones se basan en la confianza y la vecindad.

Pese al impulso de la cooperación transfronteriza por los mismos estados centroamericanos y por la ayuda internacional, aún las regiones de fronteras son áreas de mucha pobreza o pobreza extrema y con pocas opciones de educación y empleo. La creación y mantenimiento de infraestructura de comunicación regional favorece la creación de incipientes nodos de desarrollo, principalmente orientados a los servicios relacionados con el transporte y carga de mercancías. El turismo en las fronteras, pese a sus riquezas biológicas aún es incipiente como actividad y está lejos de convertirse en uno de los motores de desarrollo regional. Aún muchas comunidades se encuentran desarticuladas y en una relación de centro-períferia con respecto a las capitales de sus estados. El futuro de la cooperación transfronteriza en la región debe orientarse a favorecer la interconexión de las comunidades con los principales circuitos económico-productivos de sus regiones.

1. **Hacia una agenda local de fronteras: ¿es el reto de la actualidad?**

Históricamente, la agenda de fronteras ha sido definida por los Estados, por los organismos de integración regional, por las agencias de cooperantes y por los empresarios. Estos son procesos que se definen como verticales y el papel de los actores locales ha quedado reducido a depositarios de las acciones. Así, las fronteras fueron o han sido laboratorios para el desarrollo, lugares de prueba de planes piloto o zonas que por decisión de los estados se encuentran fuera de cualquier iniciativa de desarrollo, es decir, son doblemente áreas marginales: tanto del Estado como del desarrollo.

En la actualidad, los procesos de integración regional propician la participación internacional de otros niveles de gobierno dentro del Estado y estimulan la creación de una gobernanza transfronteriza y el ejercicio de la paradiplomacia (Rhi-Sausi y Oddone, 2013). Puede vislumbrarse como una democratización de los procesos de cooperación transfronteriza al permitir la participación y expresión de necesidades e intereses de actores en distintos niveles (Rhi-Sausi y Oddone, 2013).

Para poder aprovechar los nuevos espacios de participación que se están abriendo a los actores locales en los procesos de cooperación transfronteriza, esto actores deben ser fortalecidos como líderes locales capaces de apropiarse y guiar su propio desarrollo. En la medida que esto suceda existen mayores probabilidades de que las iniciativas para el desarrollo y las inversiones en proyectos de todo tipo tengan un impacto que se prolongue y fructifiquen a largo plazo en las zonas de fronteras. Adicionalmente, ¿qué mejor solución que aquella que se percibe como necesaria?

Una forma de impulsar la construcción de las agendas locales para el desarrollo y la cooperación transfronteriza puede ser a través de la participación e intervención de instituciones como las universidades. El papel de estos centros de educación superior se percibe como deseable pues pueden mantener un perfil objetivo, además conocen de la implementación de metodologías participativas a nivel comunitario, también pueden realizar una lectura del contexto estructural y situacional de la frontera. Finalmente, estas organizaciones también puede diseñar y liderar los procesos de capacitación en áreas cruciales para la cooperación transfronteriza como lo son el liderazgo, el emprededurismo, la organización comunal, la negociación, la resolución alterna de conflictos y la paradiplomacia.

Es muy importante considerar que muchos espacios de frontera han sido muy intervenidos por el Estado, cooperantes internacionales y las mismas universidades. Esto ha generado efectos adversos como la resistencia de las personas a participar en reuniones o talleres, pues en sus propias palabras se construyen diagnósticos o investigaciones y al final todo sigue igual.

1. **Conclusiones**

En la actualidad, el reconocimiento de las fuertes interrelaciones en las fronteras y del impacto del proceso de globalización sobre estas, están cambiando los enfoques tradiciones sobre estos territorios. Sin embargo, el proceso de globalización no debilita la acción del Estado en estos territorios, sino que los reconstruyen, tanto en términos de seguridad como en términos de territorios para el desarrollo. Además, han permitido el reconocimiento de algo más allá de las fronteras del Estado, lo transfronterizo, que implica que existen actividades y relaciones que construyen una relación de vecindad y que pese a la existencia del límite internacional, dan la impresión de una continuidad territorial.

Las relaciones transfronterizas suceden de forma espontánea, pueden potenciarse con las políticas estatales, pero no dependen exclusivamente de ellas. En las fronteras centroamericanas, estas relaciones transfronterizas se organizan con una agenda de prioridades locales y no son las mismas en toda la región fronteriza de un Estado. Para su estudio es muy importante identificar los ejes de desarrollo y la marginalidad de algunos sectores de la frontera.

La cooperación transfronteriza y la integración son dos procesos impulsados por los Estados, pero en la práctica se pueden observar muchos ejemplos informales, es decir, que no están regulados, controlados o dirigidos directamente por los Estados, sino por los mismos actores locales. Estos esquemas informales de cooperación juegan un papel determinante en las localidades fronterizas, pues resuelven situaciones cotidianas y permite distinguir la importancia de otros actores además del Estado.

Si bien, muchos actores desde distintas escalas intervienen en las fronteras, es necesario empoderar a las comunidades locales para que desarrollen sus propias agendas de desarrollo local fronterizo y transfronterizo. Es necesario que las personas en la comunidad no solo sean consultadas, sino que participen activamente en la identificación de los aspectos estructurales y situaciones que limitan o potencian su desarrollo.

**Referencias**

Agnew, J. y Corbridge, S. (1995). Mastering space, hegemony, territory and international political economy. London and New York. Routledge

Arciniegas, H. (2012). Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur. En Moya, S. (2012) (ed). Las Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación. San José, C.R.: FLACSO.

Gallager, C; Dahlman, C; Gilmartin, M; Mountz, A. y Shirlow, P. 2009. Key Concepts in Political Geography. London: Sage.

Granados, C; Arauz, J; Delgado, H; Hernández, A y Rodríguez, E. (1999). Fronteras Centroamericanas: Espacios de Encuentros y Desencuentros. San José: Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. San José, C.R.: UIFC/FUMPADEM.

Granados, C; Arauz, J; Delgado, H; Hernández, A y Rodríguez, E. (2000ª). Cuencas internacionales: conflictos y cooperación en Centroamérica. San José: Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. San José, C.R.: UIFC/FUMPADEM.

Granados, C; Arauz, J; Delgado, H; Hernández, A y Rodríguez, E. (2000b). El mar: la nueva frontera centroamericana. San José: Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. San José, C.R.: UIFC/FUMPADEM.

Hernández, A; López, A; Méndez, J y Ramírez, Ximena. 2009. Interacciones transfronterizas en La Cruz-San Juan del Sur. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales.

Hernández, A; Rojas, R; Gutiérrez, M y Luna, J. (2013). Relaciones de cooperación transfronteriza, el caso de la diada Costa Rica – Panamá. Revista Relaciones Internacionales 85, 91-109.

Leibenath, M; Blum, A & Stutzriemer, S. (2010). Transboundary cooperation in establishing ecological networks: The case of Germany's external borders. Landscape and Urban Planning, 94(2), 84-93.

López, A; Vega, H; Hernández, A. y Ramírez, J.C. (2004) El Plan Trifinio: Un proceso de desarrollo sustentable transfronterizo en Centroamérica. San José, C.R.: CEMEDE.

López, A y Hernández, A. (2009). Fronteras y medio ambiente en Centro América: desafíos para la seguridad regional. San Salvador: FUNDAUNGO.

López, L y Benito, P. (1999). Geografía Política. Madrid, Ediciones Cátedra.

Matul, D. (2007). Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales vol. 4 no. 1 p. 77-114

Ramírez, Juan Carlos. (2013) Regímenes internacionales en las fronteras de Centroamérica como factores potencializadores de la cooperación e integración regional. En libro Soto, W y Saurez M (editores) (2014) CENTROAMERICA: Casa Común e Integración Regional. Heredia, Universidad Nacional-CSUCA.

Rhi-Sausi, J. L., & Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. Investigación y Desarrollo, 21(1), 260-285.

Rudolph, C. (2005). Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age. International Studies Review 1: 1-20.

Staples, C. L. (2008). Cross-border acquisitions and board globalization in the world's largest TNCS, 1995–2005. Sociological Quarterly, 49(1), 31-51. doi:10.1111/j.1533-8525.2007.00105.x

Wonders, N. A. (2007). Globalization, Border Reconstruction Projects, and Transnational Crime. Social Justice, 34(2), 33-46.

1. Este documento resume los principales argumentos del libro que los investigadores están desarrollando y que se denomina “Explorando la cooperación transfronteriza”. [↑](#footnote-ref-1)