

## LA DEMOCRATIZACIÓN CENTROAMERICANA Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN CALDERÓN FOURNIER EN LA FRONTERA NORTE.

Luz Marina Vanegas Avilés\*  
[luzmavanegas@yahoo.com](mailto:luzmavanegas@yahoo.com)

Fecha de recepción: 30 abril 2007 - Fecha de aceptación: 12 junio 2007

### Resumen

*El objetivo de este artículo es analizar los efectos del proceso de democratización en Centroamérica en el cambio de las políticas del gobierno costarricense hacia la zona de la frontera terrestre con Nicaragua en el período 90-94. La lección obtenida de este análisis es la extrema necesidad de que las regiones fronterizas deben ser vistas en su propia dimensión y requieren de políticas específicas, las cuales nazcan de las propias realidades y necesidades de sus pobladores.*

**Palabras claves:** *Proceso de democratización, Administración de Gobierno, Políticas públicas, Frontera norte.*

### Summary

*The main purpose of this article is to analyze the effects of the democracy process in Central America in the change of the public politics of the Costar Rican Government toward the North frontier zone (1990-1994). The result of this analysis is the extreme necessity that the border regions must be seen in their own dimension and that they require specific politics that must be taken from the reality and needs of their natives.*

**Keywords:** *Democracy process, Government Administration, Public politics, North Frontier.*

### Introducción

El objetivo de este artículo es analizar los efectos del proceso de democratización en Centroamérica en el cambio de las políticas del gobierno costarricense hacia la zona de la frontera terrestre con Nicaragua en el período 90-94.

Se toma como punto de partida el Acuerdo de Cooperación firmado por los gobiernos

de Costa Rica y Nicaragua (enero de 1991) en el cual se hace reconocimiento expreso del concepto de cooperación internacional y lo adecua a una agenda binacional tentativa para tales propósitos en lo relativo a la zona fronteriza entre ambos estados.

Como límite espacial se estudian las zonas ubicadas en la frontera terrestre entre Costa Rica-Nicaragua, del lado costarricense. Para los efectos, se considera dicha zona como aquella

---

\* Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica

que comprende los cantones costarricenses de San Carlos, Los Chiles, Upala, La Cruz y el distrito administrativo de Peñas Blancas.

El proceso de democratización Esquipulas II tuvo un efecto positivo en las relaciones entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua en aspectos como la comunicación y la cooperación, aunado a ello las Declaraciones de Antigua, Puntarenas, Tegucigalpa y Managua, celebradas entre junio de 1990 y junio de 1992, tienen como efecto un cambio en la política de los gobiernos de Costa Rica hacia la zona de la frontera terrestre con Nicaragua en el período 90-94.

Asimismo, las Declaraciones de Panamá, Guatemala y de Guácimo, celebradas entre diciembre de 1992 y agosto de 1994 (esta última, la primera a la que acude el Ingeniero José María Olsen), coadyuvan a considerar la necesidad de modernizar entre otras cosas los puestos fronterizos de la región, todo dentro de un fortalecimiento del sector agropecuario bajo el concepto de desarrollo sostenible.

Además, el convenio firmado por el Lic. Calderón Fournier en enero de 1991 se caracteriza por ser efecto y producto directo del proceso de democratización y los cambios políticos suscitados en la región, específicamente en Nicaragua, así como por lograr establecer canales más cercanos y directos entre ambos gobiernos; no obstante, a pesar de lo anterior, no se logran proyectos específicos para la región de la frontera terrestre entre Costa Rica y Nicaragua.

En lo referente con la forma de solución de los problemas de la región, existe una falta de comunicación y de conocimiento de los actores de la región fronteriza, lo cual hace que se sobredimensionen algunos problemas y otros, realmente importantes, no sean ni siquiera considerados en la Agenda Nacional.

Como lección obtenida de esos años está la extrema necesidad de que las regiones fronterizas sean vistas en su propia dimensión, aceptando las mismas como áreas específicas y, por consiguiente, requieren de políticas específicas nacidas de las propias realidades y necesidades de sus pobladores.

## Marco conceptual

Las fronteras en su concepción mínima son un “acuerdo entre Estados”, y estos a su vez uno de los actores del poder más importante, esto justifica el tratar de estudiar cómo se establecen las fronteras y las políticas del Gobierno Central hacia dichas zonas.

Partiendo de lo anterior, se hace necesario establecer las diferencias entre los conceptos de límite y frontera, de los cuales a veces se habla como sinónimos. Sin embargo, de acuerdo con Foucher (1997) saltan diferencias significativas entre ambos:

Primero, mientras que el límite es una línea, la frontera es un área de extensión variable. Segundo, el límite indica separación, en tanto que la frontera insinúa contacto. El límite es un demarcador, un separador territorial, el envoltorio de una estructura espacial. La frontera tiene más bien una orientación hacia afuera porque es zona de contacto entre dos entidades distintas (Foucher, 1997: 60).

Desde el punto de vista jurídico-político, se debe mencionar que existen tanto fronteras naturales como artificiales, las cuales se definen como:

- Frontera natural: El trazado natural de una frontera deslinda las diferencias históricas, lingüísticas, religiosas, etc., de los pueblos vecinos.
- Frontera artificial: Geográficamente, la que no sigue una línea definida por los accidentes del terreno, tales como montañas, cursos de agua o el mar. Políticamente, la que no respeta los derechos históricos de alguna nación o desconoce, en el lindero con otro estado, la presencia de minorías desafectadas al que ejerce la soberanía (Cabenellas, 1976: 225).

Sin embargo, por razones prácticas, es preferible elaborar un concepto propio de frontera que abarque las diferentes variables de las anteriores definiciones. Así, se opta por definir frontera como una línea artificial; una línea divisoria entre el territorio de dos Estados; es

decir, una barrera o límite creado por acuerdo entre Estados, a pesar de que en algunas ocasiones ésta puede ser natural.

Con esta definición, se considera incluidos tanto los conceptos de límite y frontera, con la idea de tener un mayor margen de acción en el tratamiento del tema.

De acuerdo con Morales (1997), los cambios dados en los años ochentas y en especial la ruptura del sistema bipolar provocaron:

Una creciente preocupación por los temas de la frontera y su relación con aspectos de la cultura nacional, los fenómenos migratorios y las redes sociales tejidos a través de las líneas de separación política de nacionalidades, parentescos y comunidades históricamente integradas (Morales, 1997: 7).

En ese ambiente internacional surge un proceso de transnacionalización de la economía que tiende a relativizar las fronteras y los conceptos de soberanía, autonomía, libre determinación de los pueblos y el estado nación mismo, los cuales deben orientarse en nuevas condiciones.

En este marco de los años ochentas, Centroamérica se encuentra dominada por profundas crisis estructurales. En esta década, surgen los procesos de Contadora, Esquipulas I y II y más tarde el Plan de Paz para la región, este marca el inicio de un proceso de transición del autoritarismo a la democracia, de la guerra a la paz. Se establecen la resolución pacífica de conflictos y los procesos de concertación nacional como la base para alcanzar un desarrollo sostenible acorde con las expectativas, necesidades y aspiraciones de cada uno de los países del área.

De ahí, resulta interesante rescatar a O'Donnell y Schmitter (1988) cuando señalan:

Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y, del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas (O'Donnell y Schmitter, 1988: 19).

Es justo señalar en este punto que no todos los países del área se encuentran en igual

situación. En algunos países recién se daban los primeros pasos, en tanto, otros países se encontraban en una etapa avanzada de la misma. Finalmente, Costa Rica se encontraba en una etapa de refuerzo.

Así,

La democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (...), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (...) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (...) (O'Donnell y Schmitter, 1988: 23).

Por lo tanto, en este proceso de transición es necesario distinguir la implementación de la paz, lo cual implica la adopción de medidas que buscan una concertación entre las partes y la consolidación de la paz por medio del establecimiento y conjugación de estructuras que eviten volver a la confrontación.

De esa manera, tal y como lo declaran Pascal Girot y Carlos Granados, *la nueva integración centroamericana pasa necesariamente por fortalecer las relaciones de vecindad en las regiones fronterizas del Istmo* (Girot y Granados, 1997: 15).

Lógicamente, esto nos inclina más hacia la cooperación que hacia el conflicto, y en un tema como es la frontera terrestre Costa Rica-Nicaragua en el periodo 90-94, es fundamental para comprender el seguimiento dado al mismo.

Conviene recordar que de acuerdo con Ruiz (Abarca, 2003):

La política (pública) debe observarse como una práctica y un proceso social, estimulada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas y el establecimiento de incentivos de acción colectiva entre individuos, comunidades, empresas o instituciones públicas.

De ahí que hablar de políticas de cooperación es hablar, en última instancia, de decisiones o acciones las cuales responden a las demandas del momento en la región tratada, en este caso la zona fronteriza terrestre en Costa Rica-Nicaragua en el periodo 90-94.

Sin embargo, aún queda por aclarar la distinción entre lo que es una relación transfronteriza y la cooperación transfronteriza. Las

cuales, de acuerdo con Granados (1996), se definen como:

Las relaciones transfronterizas, particularmente, se suceden en la frontera misma; abarcan una amplia gama de temas y protagonistas, pero tienen en común denominador una naturaleza más o menos espontánea. En la frontera, las relaciones surgen del peso de lo consuetudinario, derivado, en este caso, de la vecindad. La cooperación transfronteriza, en cambio, es una acción concertada, planeada que en consecuencia supone una disposición política (Granados, 1996: 20).

De igual forma, se debe señalar que transfronteriza sugiere, por un lado, la existencia de una frontera y, por otro, una relación de vecindad, una continuidad territorial. De ahí que hablar de cooperación transfronteriza para el presente artículo supone la cooperación dada de la siguiente forma:

- a) ocurre en la frontera misma, o bien es llevada a cabo fuera de la frontera, pero tiene repercusiones particulares en el espacio fronterizo,
- b) involucra los lados del límite, es internacional, como internacional es la frontera misma (Granados, 1996)

El acuerdo de cooperación firmado entre ambos gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, en enero de 1991, hace reconocimiento expreso de dicho concepto de cooperación internacional y lo adecua a una agenda binacional tentativa para tales propósitos, en lo relativo a la zona fronteriza entre ambos estados.

Por último, es menester recordar los requisitos que según Girot y Granados son necesarios para la elaboración de una correcta política fronteriza:

Convertir las regiones fronterizas en zonas de cooperación transnacional; es decir, constituir las en escenarios de colaboración interinstitucional en campos tan diversos como la salud, transporte, comunicaciones, educación, protección ambiental, desmilitarización, etc.

Las políticas fronterizas deben estimular la integración nacional, o sea, igualar el nivel de vida en las regiones fronterizas con el resto del país.

Las políticas deben ser sensibles a las especificidades de las regiones fronterizas con el fin de suplir las necesidades de las poblaciones ubicadas en esas zonas, así, permite a éstas elevar sus niveles de vida y aprovechar al mismo tiempo los recursos naturales. (Girot y Granados, 1997:15 y siguientes)

Con los conceptos antes expuestos, se procede al desarrollo del tema en cuestión.

## Desarrollo

Históricamente, la frontera terrestre Costa Rica-Nicaragua ha sido escenario de hechos relevantes en la dinámica político-social de ambos países. La anexión del Partido de Nicoya en 1824, la guerra contra los filibusteros en 1856, las invasiones de 1948 y 1955 por parte de los combatientes calderonistas y guardias nacionales y la revolución sandinista son algunos de los acontecimientos más estudiados.

La dinámica de las fronteras establecidas jurídicamente ha sido estudiada desde un enfoque estatal, sin considerar muchas veces las variables sociológicas de la región. Ello evidencia la priorización que se da al concepto jurídico de frontera, entendiéndose desde una concepción mínima como un “acuerdo entre Estados”. Esta acepción le confiere a las fronteras una condición estratégica tanto geográfica como militarmente (Morales, 1997: 4-5).

Es así como en el período de la segunda postguerra, el contexto mundial se caracteriza por el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, ello permea las relaciones fronterizas en muchas de las regiones y subregiones del mundo; Centroamérica no es la excepción. Los conflictos entre Honduras y Nicaragua, Nicaragua y Costa Rica se convierten en elementos aceleradores de enfrentamientos y tensiones entre los estados centroamericanos. En el marco de esta coyuntura mundial y regional, las fronteras nuevamente se convierten en punto álgido entre los Estados de la región.

Las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua en el ámbito gubernamental en la década de los ochentas se caracterizan por ser conflictivas y de constantes enfrentamientos diplomáticos.

En algunas ocasiones, estos conflictos llegaron incluso a enfrentamientos armados con pérdidas humanas. Sin embargo, en la década de los noventa, estas relaciones tienen un giro hacia un enfoque centrado en la cooperación (muestra de ello son las diferentes declaraciones en las Cumbres Centroamericanas 1990-1994). Así, a pesar de la no desaparición total de las discrepancias en relación con este tema, se logran más rápidamente acuerdos entre los gobiernos del área.

### **Costa Rica-Nicaragua en los años ochentas**

A finales de la década de los años setenta, tuvo lugar en Centroamérica el inicio de una crisis que incluiría factores políticos, económicos, sociales, militares, geoestratégicos, ideológicos, entre otros, los cuales provocaron gran conmoción en el área.

Sojo (1991: 11-12) y Artavia (1998: 49) distingue tres acontecimientos claves durante esta crisis:

1. Deterioro de la situación económica debido a la disminución del PIB, altos niveles de inflación, déficit fiscal y deuda externa, desequilibrios agudizados por la vulnerabilidad a los cambios internacionales y por los problemas político-militares presentes en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.
2. El triunfo de la revolución en Nicaragua que tuvo repercusiones en el planteamiento de la política exterior de los países de la región y de las potencias internacionales (Estados Unidos y la Unión Soviética).
3. La política de contención del socialismo, impulsada por la administración Reagan hacia Centroamérica desde 1981.

### **La administración Carazo Odio: cooperación solidaria (1978-1982)**

Cuando en enero de 1978 es asesinado el periodista y líder antisomocista Pedro Joaquín

Chamorro, se desata una gran consternación, no solo en Nicaragua, sino también en Costa Rica, donde vivió asilado. Estados Unidos adopta una posición de expectativa ante los acontecimientos nicaragüenses, sobre todo por los cuestionamientos formulados por la administración Carter acerca del respeto a los derechos humanos. Es a partir de mayo de 1978 cuando Costa Rica se involucra definitivamente en la crisis nicaragüense, ya que por razones estratégicas, los sandinistas aceptan el apoyo brindado por los gobiernos democráticos como el de Costa Rica (Sáenz, 1990: 137-170). El Gobierno de Costa Rica le brinda un importante apoyo logístico y político a los sandinistas, principalmente al denominado sector "Tercerista", ubicado en el Frente Sur, cercano a la frontera común.

### **La Administración Monge Álvarez Conflicto y Enfrentamiento (1982-1986)**

De acuerdo con Sáenz (1990: 172), dos hechos determinaron el cambio en las relaciones entre ambos países además del giro que sufrió el proceso revolucionario nicaragüense: 1) El problema de la deuda externa costarricense que surge como consecuencia del alza en los precios del petróleo, ocurrida a finales de los años setenta, pero la situación se hizo insostenible durante 1980 y 1981, y provocó fuertes enfrentamientos entre Costa Rica y algunos organismos financieros internacionales, al extremo romperse las relaciones con el Fondo Monetario Internacional. 2) La nueva política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica impulsada por el presidente Ronald Reagan cuyo objetivo principal era contener la expansión del socialismo en el "Tercer Mundo", especialmente en América Latina y específicamente en Centroamérica.

En este contexto, Luis Alberto Monge asume la presidencia de Costa Rica y tiene que enfrentarse no solo a las tensiones políticas en sus relaciones con Nicaragua, sino también a la profunda crisis económica interna.

Por esas razones, el presidente Monge se ve en la necesidad de resaltar la imagen democrática del país a nivel internacional y, sobre todo, ante la mirada de Estados Unidos. Casi

inmediatamente, la situación económica tiende a mejorar, pues el estilo de una “diplomacia activa y confrontativa”, adoptada por el gobierno de Monge hacia Nicaragua, es bien acogida por Washington. Una gran cantidad de recursos es destinada a Costa Rica por parte del Gobierno estadounidense, y se suspenden los “entramientos” que impedían al país la solicitud de préstamos en organismos financieros internacionales (Sáenz, 1990: 174).

En el ámbito bilateral, las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua fueron bastante difíciles, ya que el conflicto ideológico se materializó, especialmente en incidentes fronterizos. Tal es el caso de los reportes acerca de la captura o agresión armada sufrida por embarcaciones costarricenses que navegaban por el río San Juan, actos imputados al Ejército Popular Sandinista (EPS) (Sojo, 1991: 105).

En ese momento, es cuando el conflicto con Nicaragua se hace palpable, pues el que en un principio era percibido solamente como un enfrentamiento de tipo ideológico tomó rasgos característicos que hubieran podido llevar a una defensa concreta de la soberanía costarricense.

Los medios de comunicación costarricenses constituyeron un factor determinante en el mantenimiento de ese espíritu antisandinista entre la población, ya que siempre se recordaba la posibilidad de un ataque procedente de los revolucionarios; no obstante, cuando se había comprobado lo contrario, se ocultaban las informaciones.

Históricamente, Estados Unidos y Costa Rica mantuvieron, en general, buenas relaciones. Ante la crisis centroamericana de los años ochenta, los Estados Unidos vieron en Costa Rica un lugar adecuado para organizar y apoyar acciones de grupos contrarrevolucionarios contra Nicaragua (Artavia, 1998: 122).

Ante tal situación, el presidente Monge propuso la neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica, proclamada el 17 de noviembre de 1983. Esta proclama obtuvo el apoyo de muchos países que mantenían relaciones económicas con Costa Rica, pero no sucedió así con Estados Unidos.

Sin embargo, es importante destacar que en el caso de Costa Rica no puede hablarse

estrictamente de una posición neutral asumida por el gobierno, sino más bien siguió una política de contención frente a las presiones estadounidenses. De forma tal que cuando las tensiones en la región fronteriza aumentaron, Estados Unidos ejerció una mayor presión para una contribución por parte de Costa Rica con la estrategia diseñada para la zona.

La década de los años ochentas, especialmente durante la Administración Monge, se caracteriza por el constante intercambio de acusaciones y una ambientación de posiciones antisandinistas. La frontera se convirtió en un espacio geográfico estratégico en las relaciones entre ambos países. Las constantes incursiones de la “Contra” a territorio nicaragüense y la violación del ejército nicaragüense a la integridad territorial de Costa Rica constituyen el principal factor de choque entre ambos países.

### **Administración Arias Sánchez: Repudio y Transición Democrática (1986-1990)**

Óscar Arias asume la presidencia de Costa Rica en mayo de 1986. Durante la campaña política de 1985, el tema principal fue la búsqueda de la paz para Centroamérica; no obstante, existían dos posiciones diferentes en cuanto a la forma que debía propiciarse esa paz: por una parte, mediante el aumento de la beligerancia hacia Nicaragua, y, por otra, a través del diálogo y la negociación. La segunda opción fue la más aceptada.

Sin embargo, conviene destacar que en el período de mayo a diciembre de 1986, Arias mantiene cierto nivel de beligerancia con el Gobierno Sandinista de Daniel Ortega, debido al ataque contra tres viviendas en territorio costarricense.

En este mismo año, la Corte Internacional de la Haya (Holanda) anuncia que hay una demanda contra Costa Rica, interpuesta por el gobierno de Nicaragua, por permitir operaciones estadounidenses contra territorio nicaragüense desde suelo nacional, acusando a Costa Rica de liderar “la contra” bajo la supervisión de la CIA.

Pese a lo anterior, en enero de 1987, la Administración Arias Sánchez centra su política exterior en tres objetivos: 1) búsqueda de paz; 2) democracia (mantenimiento y estabilidad del sistema político); 3) desarrollo económico. El presidente Arias se compromete también a respetar y cumplir los principios de seguridad y neutralidad.

De esta manera, Costa Rica comienza a “limpiar” la imagen internacional, deteriorada por involucrarse con la estrategia norteamericana. Sin embargo, Estados Unidos no recibe bien este cambio de actitud.

Costa Rica actúa como interlocutor en las negociaciones para lograr un arreglo pacífico de la crisis centroamericana; pero cuando las pláticas en el marco de Contadora definitivamente no llevan a ninguna solución, el Presidente Arias presenta en 1987 el denominado “Plan Arias” como primer paso para realizar una serie de Reuniones Cumbre, destinadas a alcanzar un eficaz acuerdo de paz. Para que esa iniciativa tuviera éxito, era necesario que todos los países centroamericanos participaran, inclusive Nicaragua. Por esa razón, se tuvo que propiciar el acercamiento al régimen sandinista. El plan propuesto no es aceptado de inmediato por todas las partes: Estados Unidos no está de acuerdo con que se elimine la ayuda a la “contra”, y el Grupo de Contadora se muestra escéptico.

La firma del Plan de Paz también favorece la normalización de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, ya que, a pesar de las diferencias políticas, se establecen acuerdos de cooperación en materia migratoria y relativa a la situación de los refugiados nicaragüenses en Costa Rica, la vigilancia fronteriza y cooperación en el campo sanitario y agrícola (Sáenz, 1990: 118).

No obstante, más allá del choque entre ambos Estados por intereses ideológicos contrarios, no se puede dejar de recalcar la normalidad percibida por los vecinos de la situación en esa zona fronteriza. Esto es importante porque evidencia que, más allá del carácter político-legal, las relaciones entre las poblaciones de ambos lados de la línea fronteriza se regían por interés de un intercambio comercial y de necesidad de mutua asistencia, y de refugio en el caso de la

población nicaragüense, la cual huía del conflicto bélico en su país.

## **La política costarricense hacia Nicaragua en los años noventas**

### **La nueva Centroamérica: de Antigua a Guácimo (1990-1994)**

El inicio de una nueva década trajo consigo un giro en las políticas aplicadas en los años ochentas, puesto que, si bien las fronteras fueron objeto de debate en el proceso de democratización del área centroamericana, es en este decenio cuando se produce una redefinición del tema en términos de cooperación, específicamente en el caso de Costa Rica y Nicaragua.

En este período, se libra un proceso de reactivación integracionista, por cuanto el asunto económico se constituye en el principal reto, aunque no por ello se descuidan los asuntos pendientes de la pacificación y la democratización, los cuales son señalados como la base para enfrentar con éxito el desafío en la región.

Mientras todo esto sucedía, en Nicaragua se realizan las primeras elecciones democráticas, y en 1990, se elige Presidenta a doña Violeta Barrios Torres, viuda del Dr. Pedro Joaquín Chamorro Cardenal, a quien después de su muerte el pueblo nicaragüense bautizó con el nombre de “Mártir de las Libertades Públicas”.

### **Reactivación del SICA (1991)**

En la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, los jefes de Estado de las cinco Repúblicas centroamericanas y Panamá acuerdan reformar la Carta de la Organización de Estados Americanos (ODECA), suscrita en la ciudad de Panamá, el 12 de diciembre de 1962, y en su lugar convinieron en la conformación del Sistema de la Integración Centroamericana, con sede en El Salvador.

Tal sistema tiene como objetivo fundamental la integración de Centroamérica y la consolidación de la democracia, los derechos humanos, la seguridad regional, el bienestar y la

justicia económica y social mediante la promoción del desarrollo sostenido, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, narcotráfico y el tráfico de armas.

Para lograr tales propósitos, el SICA se compromete, en el “Protocolo de Tegucigalpa”, a respetar los principios y normas de las cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como las declaraciones emitidas en las reuniones de presidentes centroamericanos, realizados desde 1986.

### Reuniones de Presidentes

Los encuentros de Presidentes centroamericanos continuaron realizándose durante el período 1990-1994. La Declaración de Antigua (IX Reunión de Presidentes de Centroamérica, Guatemala, 17 de junio de 1990) es la primera reunión de Presidentes a la que acude el Lic. Calderón Fournier y la señora Violeta Barrios de Chamorro.

En ella, se reiteran las declaraciones conjuntas de las reuniones de Esquipulas I y II, en las cuales se manifiesta que “no es posible alcanzar la paz sin desarrollo”. Además, se enfatiza la necesidad de ser verdaderos protagonistas del propio crecimiento y socios eficaces para la cooperación, y se señala como factor necesario el funcionamiento eficiente del sistema regional.

En su artículo 3, bajo el epígrafe “Acciones armadas fronterizas y transfronterizas”, instan al Gobierno de Nicaragua y Honduras a integrar la comisión que buscara un arreglo extrajudicial para la demanda invocada ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya con fecha 28 de julio de 1986 por Nicaragua contra Honduras, con la esperanza de que se encuentre la más pronta solución

Este artículo es el único que alude al tema de la frontera en el área en esa Declaración, y, de una manera totalmente diplomática, sin alusiones directas al objeto de la demanda planteada.

La XIV Reunión de Vicepresidentes de Centro América, celebrada el 7 de setiembre de 1990, conocida como Declaración de San Salvador, expresa en sus consideraciones que: *Persuadidos de que las decisiones adoptadas*

*en algunos de los Países por los Presidentes (...) al delegar el seguimiento y dinamización de programas y proyectos en los Vicepresidentes (...), constituyen iniciativas que favorecen el desarrollo de sus objetivos, en especial los importantes avances obtenidos por esta gestión en programas y proyectos de micro y pequeña empresa, desarrollo social, ciencia, tecnología y desarrollo fronterizo (...)*

Ambos documentos vuelven a hacer alusión, por una parte, a la cooperación y, por otra, al tema de la frontera, pero sin profundizar en su discurso.

Refiriéndose a la Reunión de Antigua, que se celebraría el 17 de junio de 1990, el expresidente de Nicaragua, Daniel Ortega, exhortó a los gobernantes centroamericanos a darle más importancia a los temas del respeto a los derechos humanos y del armamentismo para fortalecer el Plan de Paz.

En Costa Rica, el 6 de julio de 1990, se informa que obtuvo un compromiso de apoyo internacional por \$12 millones para financiar nueve programas tendientes a solventar el problema de refugiados e indocumentados. El dinero sería aportado por algunos países y organismos cooperantes, los cuales participaron en la I Reunión de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centro Americanos (CIREFCA).

La Declaración de Puntarenas—X Reunión de Presidentes de Centro América (Costa Rica, 17 diciembre 1990) es la que quizás hace mayor alusión al tema de fronteras. El artículo 9, inciso B, señala la necesidad de realizar *un inventario y un censo regionales de zonas y especies que requieran un régimen especial de protección, así como la identificación de áreas protegidas prioritarias en zonas fronterizas*, y en su artículo 10, inciso E, propone *coordinar la vigilancia fronteriza y aduanera para prevenir el tráfico ilícito de drogas*.

En esta declaración, se destacan los esfuerzos integracionistas tendientes a exigir una política de apertura para unificar mecanismos de acciones regionales. Los acuerdos más importantes van desde el tema de la seguridad, verificación, control y limitaciones de armamentos y efectivos militares, bajo el principio

de que toda situación de violencia, donde quiera que se produzca, generaría efectos negativos a toda la región.

Se incluyen, además, aspectos de índole migratorios, ya que se acordó armonizar la legislación y los sistemas regionales, eliminar las visas en pasaportes diplomáticos y oficiales, el establecimiento de visas múltiples y de un formato común para pasaportes y documentos de control migratorio, y, finalmente, el diseño de un proyecto centroamericano de informática para control migratorio.

En el artículo 47 de La Declaración de Panamá (XIII Reunión de Presidentes Centroamericanos, 11 de diciembre de 1992), a la vez que plasma el compromiso de fortalecer el sector agropecuario, se enfatiza la necesidad de modernizar los puestos fronterizos para el fortalecimiento del proceso de integración regional, y se instruye a los Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda a que, antes del 15 de febrero de 1993, establezcan un sistema eficaz para la administración, control y facilitación del movimiento migratorio y el comercio intrazonal de mercancías.

En su artículo 52, se respalda la elaboración del Plan de Acción para el desarrollo e integración fronteriza, el cual sería desarrollado por SIECA, la OEA y el IICA.

La Declaración de Guácimo (XV Reunión de Presidentes Centroamericanos, 20 de agosto de 1994), en donde Costa Rica es representada por el Ing. José María Figueres Olsen, permitió inferir la adopción regional de una estrategia integral de desarrollo sostenible frente al nuevo orden mundial. En lo referente a aspectos políticos, esta Declaración elimina los sistemas de reclutamiento militar forzoso y fortalece el proceso regional de pacificación y democratización. En los aspectos morales y de gobernabilidad, se decide combatir la corrupción, la delincuencia y el narcotráfico, debido a que constituyen una amenaza a la soberanía y a las instituciones democráticas de la región (Miranda, 1996:104).

Como es notorio, aunque en la mayoría de estos acuerdos se menciona la cooperación en el área, es escaso el tratamiento de zonas fronterizas que no han suscitado un interés especial.

## **El impacto de la nueva situación regional en las relaciones Costa Rica-Nicaragua**

### **El diálogo binacional: el mecanismo bilateral**

Según Niehaus, canciller costarricense durante la administración Calderón Fournier, la posición del Gobierno de Costa Rica hacia Nicaragua fue de apoyo y solidaridad con el régimen constitucional de Violeta Barrios.

Esta actitud de diálogo y negociación fue manifestada, en un principio, cuando a los treinta y un días del mes de enero de 1991 se firma en Managua el Acuerdo de Cooperación entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, una nueva alternativa en sus relaciones.

A partir de este acuerdo, se puede marcar, al menos políticamente, la intención de plantear relaciones de cooperación entre ambos gobiernos en términos de los asuntos de frontera. Este acuerdo fue la base para lograr un mejor entendimiento, el cual dio como resultado avances en el tratamiento del tema de la frontera terrestre, los cuales se consolidan en la administración Figueres Olsen con la realización de otras binacionales y la firma de nuevos acuerdos.

### **Un balance crítico: muchas ilusiones, pocas concreciones**

El convenio firmado entre los presidentes Calderón Fournier y Barrios de Chamorro propicia un ambiente de diálogo y acercamiento; además, se destaca como uno de los hechos concretos más importantes y positivos de esta década. Sin embargo, se critica la ausencia de divulgación de los acuerdos firmados entre los gobiernos. En ninguno de los cuatro cantones costarricenses ni en el distrito administrativo se evidencian hechos concretos de la existencia de un canal de comunicación de San José a la región.

Entre los hechos más relevantes de las citadas décadas, se destacan dos aspectos que evidencian una continuidad en la problemática fronteriza: las migraciones y la falta de acuerdos concretos entre los gobiernos en sus políticas hacia la zona.

El acuerdo firmado por los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua en 1991 establecía en su artículo 1 la cooperación y la concertación en todos los ámbitos del espectro social, económico, político, ambiental y fronterizo. Se proponía que comisiones binacionales dieran seguimiento, evaluaran y definieran acciones, programas y proyectos en esos ámbitos.

No obstante, tales intenciones solo se concretaron en un aumento del diálogo y la comunicación, por lo menos hasta el final de la Administración Calderón.

Con respecto a la frontera terrestre, y aunque la Administración Calderón fue sin lugar a dudas la propulsora del acercamiento entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, plasmado en el Convenio anteriormente mencionado, no se pueden detectar en la realidad proyectos y políticas de desarrollo en la zona promovidos por el Gobierno. Sin embargo, las comunidades fronterizas no son incluidas en las negociaciones dadas entre los gobiernos centrales.

## Conclusiones

Se puede concluir que la política del gobierno costarricense hacia la frontera terrestre (1990-1994) ha sido profundamente condicionada por la dinámica político-social de ambos países. Pese a ello, la región fronteriza no ha tenido la importancia necesaria en los planes de desarrollo nacional. Ante esto, la dinámica de las fronteras ha sido vista desde un enfoque más geopolítico y jurídico-estatal que desde la dinámica propia de la zona fronteriza.

Efectivamente, la regionalización de la crisis centroamericana, sobre todo en la segunda mitad de la década de los ochentas, se caracteriza por acelerados procesos de cambios, los cuales ven florecer una preocupación por los temas de fronteras y su relación con aspectos de la cultura nacional y otras problemáticas derivadas de la cotidianeidad de las relaciones en la zona.

Es así como las fronteras entran en la agenda de las Cumbres centroamericanas inclusive; no obstante, a pesar de ello permanecen en plano secundario, pues se ven sólo en la medida en que facilitan la existencia de otro

problema como son las migraciones, y estas a su vez aumentan los problemas de los diferentes gobiernos del área en todo aquello relacionado con los servicios brindados para sus nacionales. Sin embargo, por ser una región con su especificidad, con su propia dinámica y juego de interés, no es visualizada ni mucho menos considerada a la hora de decidir sobre aspectos que le interesan y le son propios; esto es así y queda evidenciado en el período de la administración 90-94.

Las relaciones entre los Estados de Costa Rica y Nicaragua, en el ámbito fronterizo, pasaron, de la década de 1980 hasta 1996, de una coyuntura de crisis y conflicto a un proceso de mayor cooperación. Esto dentro del marco de democratización de los países del área.

Si algo se debe señalar es que durante el período 90-94 el gobierno costarricense realiza un cabildeo internacional para promover la cooperación hacia Nicaragua, con la intención de que si esto reducía los problemas de la hermana nación, lo mismo redundaría en Costa Rica en general.

Vale la pena señalar que se evidencia en la administración Calderón Fournier un planteamiento sobre su política hacia la zona, más en términos de cooperación con el gobierno de Nicaragua y no en términos de cooperación transfronteriza. Se habla, entonces, de directrices del gobierno central a la zona, pero sin ponderar los actores propios de la zona ni las relaciones nacidas del paso de lo cotidiano en la región.

Ello confirma el que históricamente “las fronteras son recordadas en períodos de guerra y olvidadas en períodos de paz”, ya que ni siquiera son visualizadas en su propia especificidad.

Este mejoramiento en las relaciones entre los estados es efecto directo del proceso de democratización Esquipulas II. El ascenso de Violeta Barrios, como Presidenta de Nicaragua, provocó un acercamiento y en general un mejoramiento de las relaciones Costa Rica-Nicaragua. Este nuevo contexto se manifiesta en las relaciones fronterizas plasmadas en las intenciones de proyectos, programas y acciones de desarrollo en conjunto.

Esto queda de manifiesto en la firma del acuerdo de cooperación fronteriza firmado por el Lic. Calderón Fournier y la señora Barrios

viuda de Chamorro, el cual contradice la lógica de acción entre las fuerzas de oposición en Centroamérica. En este período es donde ven la luz diferentes acuerdos sobre revisión de mojones, revisión de los SILOS de salud, acuerdos sobre desmilitarización de la zona, entre otros.

Conviene destacar que el proceso de Esquipulas II tiene dos períodos definidos: el primero, la búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo. El segundo período, la consecución de la integración como medio para lograr un verdadero desarrollo.

En este segundo período y dentro de la dinámica de las Cumbres centroamericanas es que se comienza a gestionar el convenio entre ambos gobiernos y se firma en 1991.

Este Convenio, a pesar de tener un marco de intenciones y compromisos de acuerdo con prácticamente todos los planes y áreas de las actividades y relaciones entre ambos países, no toma forma de proyectos y acciones ni de parte del gobierno de Nicaragua, ni del de Costa Rica durante la administración Calderón Fournier.

Por una parte, las políticas fueron definidas y puntuales en áreas como el medio ambiente, seguridad y asuntos fronterizos. Sin embargo, no se puede afirmar que dichas propuestas se plasmaran en planes y acciones concretas a nivel nacional y menos a nivel fronterizo.

Por otra parte, a pesar de especular que la frontera es rígida y unívoca, podemos afirmar que la misma no tiene tales características; por el contrario, la definición que se le puede dar varía de cantón a cantón, dependiendo de las relaciones establecidas entre ambos lados de la línea. Se puede establecer las fronteras como lo son en realidad, puntos de encuentro y de cooperación; ello supone pensar en todo plan, programa o proyecto de desarrollo de la zona en cuestión, el cual debe salir de los propios actores, pues nadie mejor que dichas personas para conocer las necesidades y limitantes de la zona.

Dentro de este marco, la cooperación transfronteriza tiene un verdadero sentido y se convierte en poderoso instrumento de integración regional surgido de la misma sociedad civil de las zonas, las cuales -como se repitió- son "olvidadas en períodos de paz y recordadas en períodos de guerra".

En síntesis, la administración Calderón a pesar de firmar convenios y establecer mecanismos de cooperación en conjunto con el gobierno de Nicaragua, no logra en realidad concretizar proyectos y programas dirigidos a la zona fronteriza. En el campo de las migraciones, no se puede establecer una política de control a este problema; por el contrario, se presenta un aumento ante la mala situación económica padecida por el vecino país.

Otro de los pocos proyectos que tiene continuidad en esta Administración es el del área de salud: la lucha contra la malaria y otras enfermedades se destacan como un logro del programa de Sistemas Locales de Salud (SILOS), existentes desde la Administración Arias Sánchez.

Por lo tanto, a pesar que el proceso de democratización Esquipulas II tuvo un efecto positivo en las relaciones entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua en aspectos como la comunicación y la cooperación, esto no se traduce en una política efectiva y definida hacia la zona fronteriza terrestre norte. La Administración Calderón se convirtió en un invitado de piedra, en lo referente con la voluntad política de concretizar el desarrollo de esta zona, a pesar de sus intenciones plasmadas en el Convenio de 1991.

En resumen, el convenio firmado por el Lic. Calderón Fournier se caracteriza por: a) es efecto y producto directo del proceso de democratización y los cambios políticos suscitados en la región, específicamente en Nicaragua; b) el convenio logra establecer canales más cercanos y directos entre ambos gobiernos y, c) no se logran proyectos específicos a pesar del esfuerzo binacional al respecto.

Si bien es cierto que el tema de la región de la frontera norte ha estado en ocasiones en la Agenda Nacional, lo cierto es que esa presencia no ha respetado la acción propia de la escala local, porque esta no ha sido lo suficientemente investigada, por lo tanto no se reproduce. La acción del gobierno, sea este el de Calderón Fournier o cualquier otro, debe intentar dar el marco institucional, legal y financiero para ser gestores de su propia dinámica.

No es posible que estas áreas sean vistas como apéndices del Gran Área Metropolitana,

o en su defecto como una “San Juanización” de las relaciones con el país del norte. Es de extrema necesidad que las mismas sean vistas en su propia dimensión, aceptando las regiones fronterizas como áreas específicas y, por consiguiente, requieren de políticas específicas nacidas de las propias realidades y necesidades de sus pobladores.

Es de interés el crear conciencia cuando se trata el tema fronterizo, en el cual atañe una decisión que involucre a los pobladores de estas regiones, hay que tomar en cuenta la dinámica propia de la zona; de cualquier otra forma, toda política fenece.

## Bibliografía

- Abarca Rodríguez, A. 2003. Las políticas públicas como perspectiva de análisis. San José. En prensa. pp. 25
- Artavia, A. 1998. La influencia de los factores externos en la política exterior de Costa Rica: Análisis comparativo de las Administraciones Monge Álvarez y Arias Sánchez. Tesis de Licenciatura. Universidad de Costa Rica, San José. pp. 49 y 122
- Cabanellas, G. 1976. Diccionario jurídico. Tomo II. Editorial Heliasta, Buenos Aires. pp. 225
- Fouchers, M. 1997. Tipología de las fronteras contemporáneas. En: Bouvin, Philippe (Comp.). Las fronteras del istmo, fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) México. pp. 60
- Giroto, P. y C. Granados. 1997. La cooperación transfronteriza y los nuevos paradigmas de la integración centroamericana. En: Bouvin, Philippe (Comp.). Las fronteras del istmo, fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) México. pp. 15
- Granados, C. 1996. La región fronteriza Costa Rica-Nicaragua: información básica y potencial de cooperación transfronteriza. Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). San José. pp. 12
- Miranda Sandí, M. 1996. La política internacional centroamericana sobre integración regional, 1990-1994: Análisis político económico. Tesis de Licenciatura. Universidad de Costa Rica, San José. pp. 104
- Morales, A. (comp). 1997. Cambio y orden mundial. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San José, Costa Rica. pp. 4-5
- O'Donell y D. Smitter. 1988. Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Editorial Paidós. Buenos Aires. pp. 19
- Sáenz, B. 1990. Costa Rica y Nicaragua: Tensiones naturales, dificultades constantes. Vecinos permanentes con un destino compartido. En: Rojas Aravena, Francisco. Costa Rica y el sistema internacional. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. pp. 118-174
- Sojo, C. 1991. Costa Rica: Política exterior y sandinismo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San José, Costa Rica. pp. 11-12 y 105
- Vanegas Avilés, L. M. 2003. Relaciones Costa Rica-Nicaragua: Las políticas del Gobierno costarricense hacia la zona de la frontera terrestre (1990-1996). Tesis de Maestría. Universidad de Costa Rica, San José. pp. 203.