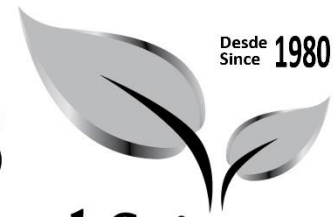




Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



**Gobernabilidad en zonas marino-costeras
transfronterizas. El golfo de Fonseca**

Governance in Transnational Marine-Coastal Zones. The Gulf of Fonseca

Aurora Hernández^a y Alexander López^b

^a El autor es especialista en relaciones internacionales y director del Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco de la Universidad Nacional, Costa Rica. ^b La autora es geógrafa y académica de la Universidad Nacional, Costa Rica.

Director y Editor:

Dr. Eduardo Mora-Castellanos

Consejo Editorial:

Enrique Lahmann, UICN, Suiza

Enrique Leff, UNAM, México

Marielos Alfaro, Universidad Nacional, Costa Rica

Olman Segura, Universidad Nacional, Costa Rica

Rodrigo Zeledón, Universidad de Costa Rica

Gerardo Budowski, Universidad para la Paz, Costa Rica

Asistente:

Rebeca Bolaños-Cerdas



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

GOBERNABILIDAD EN ZONAS MARINO-COSTERAS TRANSFRONTERIZAS. EL GOLFO DE FONSECA

RESUMEN

Se reflexiona sobre las costas mesoamericanas como espacios de importantes interacciones transfronterizas, de carácter natural, económico y social. En ese sentido, el gran reto para la gobernabilidad de las zonas marino-costeras de carácter transfronterizo lo constituye el cómo enfrentar la paradoja que genera la existencia de un sistema político altamente fragmentado conviviendo con unidades biofísicas transfronterizas. Así, se argumenta que la implementación de mecanismos que garanticen una buena gobernabilidad se enfrenta a obstáculos que principalmente son políticos, como es el caso de los espacios que fueron o son parte de las disputas limítrofes, pero también de orden económico debido a la extracción de recursos naturales y ambientales y por la contaminación que reciben los litorales de las áreas continentales. Lo anterior se refleja en el golfo de Fonseca, donde los estados tienen muchos problemas en actuar colectivamente, debido, entre otras cosas, a la debilidad de las instituciones y la ausencia de mecanismos que potencien la acción colectiva en la gestión de los recursos transfronterizos.

The purpose of this article is to give a thought to Middle American coasts as spaces of cross-border important interactions in the natural, economic and social aspect. In that sense, the big challenge for governability in marine-coastal areas with cross-border conditions is how to face the paradox produced by the existence of a political system highly fragmented coexisting with cross-border biophysical units. Hence, the article discusses that the implementation of mechanisms guaranteeing a good governability copes with obstacles, mainly political, as it is the case of spaces that were or are part in the bordering disputes, and of economic order, due to natural and environmental resources extraction, as a result of pollution received by coastlines in continental areas. The above is reflected in the Fonseca's Gulf, where countries have many problems to work together. This caused by, among other things, the weakness of institutions or the absence of mechanisms to foster the cooperative action in the negotiation of cross-border resources.

Alexander López, especialista en relaciones internacionales, es director del Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco de la Universidad Nacional; Aurora Hernández, geógrafa, es académica en esa entidad.

por ALEXANDER LÓPEZ Y AURORA HERNÁNDEZ

Más de la mitad de la población del mundo vive a menos de 60 kilómetros de la costa, y esa proporción podría elevarse en tres cuartas partes en el año 2020. Centroamérica posee más de 6.000 kilómetros de costa, estando cerca del 25 por ciento de su población en interacción directa con ésta (Windevoxhel, Rodríguez y Laman s.f.). La actividad económica desarrollada allí ha crecido muy aceleradamente en el tiempo reciente, hasta el punto de que el turismo de sol y playa se ha convertido en un importante dinamizador de las economías centroamericanas. Estos espacios son usados extensivamente para una serie de actividades que no siempre son compatibles y a menudo resultan en un conjunto de problemas por los diferentes intereses entre usuarios, especialmente con el ascenso de la actividad turística.

Las costas mesoamericanas se caracterizan por poseer importantes cuerpos de agua compartidos, como golfos y bahías. Dos importantes golfos, el de Honduras y el de Fonseca, son compartidos por tres estados; y siete bahías son compartidas por dos estados. Igualmente, la región posee la segunda barrera coralina más importante del mundo, compartida por cuatro estados. Lo anterior, sin duda, implica importantes desafíos para la gobernabilidad de estos espacios en la medida que representan retos para la gestión territorial, la soberanía y la seguridad nacionales.

Mesoamérica es una región de importantes interacciones costeras transfronterizas -o sea, de intercambios sociales, culturales, económicos y ambientales en las zonas de frontera, donde las interrelaciones entre comunidades y espacios naturales trascienden el límite y generan como resultado la conformación de dinámicas sociales propias de las regiones de frontera. La región centroamericana está integrada geográficamente de modo muy estrecho y sus atributos ambientales trascienden en muchos casos las fronteras polí-

ticas entre los países. Asimismo, con los niveles de crecimiento económico y de población que se ha alcanzado, gran parte de las actividades productivas en cada país utilizan y comprometen recursos que eventualmente tienen un impacto regional: afectando la calidad y cantidad del agua en cuencas hidrográficas transfronterizas, la biodiversidad marina y terrestre en corredores geográficos naturales, la productividad de los suelos, la pesca marítima y el clima.

El principal desafío para el diseño de mecanismos institucionales de carácter transfronterizo lo constituyen, sin duda alguna, los principios clásicos del estado-nación, en virtud de que como lo demuestra el caso del golfo de Fonseca (ver adelante), los estados son muy recelosos en el resguardo de la soberanía y seguridad nacionales y, por lo tanto, a menudo bastante reacios ante cualquier mecanismo que implique una regulación de sus prácticas soberanas. Es por ello que las fronteras, además de alojar en sus espacios las interacciones ya descritas, también son el lugar donde se expresa con mayor claridad el peso de la soberanía nacional.

Fragmentación política, unidad biofísica, externalidades

El gran reto para la gobernabilidad de las zonas marino-costeras de carácter transfronterizo es cómo enfrentar la paradoja de un sistema político altamente fragmentado conviviendo con unidades biofísicas transfronterizas, lo cual en el caso mesoamericano se traduce en que hay que realizar la gestión de una serie de ecosistemas altamente complejos dentro de las limitaciones

políticas de un sistema político fragmentado en ocho estados, ejerciendo cada uno una autoridad soberana.

Los principales problemas de gestión de espacios costeros transfronterizos están basados, en primer lugar, en el hecho de que las fronteras políticas no coinciden con los "límites" de los ecosistemas, siendo los golfos de Fonseca y de Honduras y el arrecife coralino Mesoamericano buenos ejemplos de esto, y requiriéndose, para la adecuada gestión de ellos, de esquemas de cooperación por encima de las fronteras nacionales y allende el interés nacional. En segundo lugar, muchos de los problemas ambientales son de carácter regional, por lo que su solución impone nuevos esquemas de cooperación, lo que implica la reconsideración de las formas tradicionales de cooperación que surgieron entre los estados como mecanismos mínimos de convivencia y al calor del reconocimiento mutuo de la soberanía y la integridad territorial.

La dicotomía expuesta anteriormente se manifiesta en el alto número de colindancias existentes. Así, por ejemplo, en tierra hay 10 colindancias, cuya longitud total de la línea limítrofe terrestre alcanza los 3.939,71 kilómetros, lo que implica que por cada 132 kilómetros cuadrados hay un kilómetro de límite internacional en la región (UIFC-Funpadem 1999). En los territorios marítimos, donde el peso de la fragmentación territorial es mucho mayor, es posible identificar el doble de las colindancias: hay 24 fronteras marítimas entre los estados, de las que 14 se encuentran en el Caribe y 10 en el Pacífico (ver cuadro).

Colindancias marítimas en América Central

País	Colindancias en Pacífico	Colindancias en Caribe	Colindancias por país
Honduras	En golfo de Fonseca: El Salvador y Nicaragua.	En golfo de Honduras: Guatemala, Nicaragua, Reino Unido (Cayman Islands), Colombia, Cuba y Jamaica.	8
Costa Rica	Ecuador, Colombia, Panamá y Nicaragua.	Colombia, Panamá y Nicaragua.	7
Nicaragua	Costa Rica, y en Golfo de Fonseca con Honduras.	Colombia, Costa Rica y Honduras.	5
Guatemala	México y El Salvador.	En golfo de Honduras: Belice y Honduras.	4
Panamá	Colombia y Costa Rica.	Colombia y Costa Rica.	4
Belice	No tiene costa en el Pacífico.	México, y en golfo de Honduras con Guatemala.	2
El Salvador	En golfo de Fonseca: El Salvador y Nicaragua.	No tiene costa.	2

Fuente: UFC-Funpadem 2001

En algunos casos, como lo muestra el ejemplo del golfo de Fonseca, los estados tienen muchos problemas para actuar colectivamente, a pesar de que claramente ganarían mucho si lo hicieran. En muchas ocasiones, debido a la debilidad de las instituciones, la acción colectiva no se da y, en consecuencia, tales recursos transfronterizos continúan sin una gestión integral, como en el golfo de Fonseca.

Las acciones colectivas no son siempre fáciles debido a la serie de intereses nacionales en juego, que a menudo se encuentran en conflicto. Así, por ejemplo, de acuerdo a Hurrell (1993), el manejo de las unidades biofísicas transfronterizas demanda la cooperación y coordinación de políticas sin precedentes debido a que las formas de cooperación que surgieron históricamente estaban relacionadas, en gran medida, con la elaboración de reglas mínimas de coexistencia creadas alrededor del reconocimiento mutuo de la soberanía y, consecuentemente, con la norma de no intervención.

Igualmente, en espacios marino-costeros transfronterizos es muy importante prestar atención al manejo de las externalidades negativas, que se refieren al cómo la acción de un país puede directamente afectar el bienestar de sus países vecinos. El problema radica en que, por definición, los estados no reciben los costos ni beneficios totales de las externalidades que producen. Con las externalidades, los costos y beneficios regionales son mayores que los nacionales; es esta situación de disminuir los costos y capturar los mayores beneficios lo que genera que los estados cooperen. Esto implica que el diseño de esquemas de gobernabilidad regional

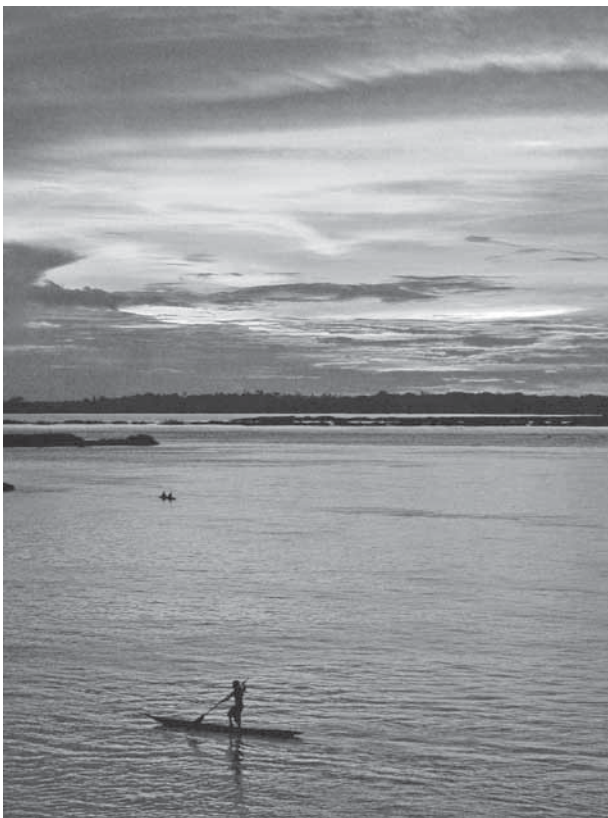
sea un tema prioritario, dado que en ausencia de un acuerdo regional las externalidades negativas tenderán a sobreproducirse por el hecho de que el estado que las produce no absorbe el costo total de tal producción. Asimismo, las externalidades positivas serán menores puesto que el estado equis debe pagar el costo total de producir esa externalidad pero no recibe el beneficio total de la misma, ya que la naturaleza de tales externalidades sigue el patrón de bienes públicos, de los que no se puede excluir a las otras partes.

Para el caso del golfo de Fonseca las principales externalidades son producidas por la extracción de recursos y la contaminación ambiental, que están generando la degradación del sistema marino-costero, lo que conduce a la escasez de los recursos provenientes de estas áreas, a la sobreexplotación de éstos por las comunidades ribereñas y a la invasión de los pescadores en las zonas marítimas bajo la soberanía de los países vecinos.

En términos generales, la gobernabilidad de los espacios

marino-costeros transfronterizos enfrenta desafíos sustanciales en las siguientes áreas: (a) la homogenización de los marcos regulatorios, (b) la facilitación de la cooperación horizontal entre los países, (c) la flexibilización de la noción de soberanía y seguridad nacional, (d) el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de respuesta conjunta y (e) la potenciación de las capacidades de gestión a nivel de comunidades, poblaciones indígenas y gobiernos locales.

La mayoría de los problemas ambientales que encara la región están estrechamente ligados a las condiciones de pobreza generalizada, lo que es particularmente válido para las zonas



Costa de Tortuguero, Costa Rica.

Paulo Valerio

costeras, sobre todo en áreas de fronteras en que se localizan algunas de las poblaciones más pobres y vulnerables de la región. En este escenario, la gestión de las zonas marino-costeras transfronterizas no se puede limitar a proteger las especies, sino que ha de dar prioridad a la gente mejorando la salud básica, la productividad a largo plazo, la generación de ingresos, la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la calidad general de vida. Por lo tanto, los objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y gestión ambiental sostenible tienen que ir de la mano.

Desafíos de gobernabilidad en el golfo

Tal como se plantea en el apartado anterior, los procesos de gestión de territorios transfronterizos enfrentan desafíos importantes desde el punto de vista de la acción colectiva. Es claro que en varios espacios fronterizos de América Central la implementación de mecanismos que garanticen una buena gobernabilidad debe enfrentarse a escenarios territoriales que fueron o son parte de las disputas limítrofes. Uno de estos casos es el golfo de Fonseca, que desde hace más de cien años ha formado parte de los procesos de delimitación de Honduras, El Salvador y Nicaragua sin que estos países hayan logrado un acuerdo definitivo sobre el límite (Zaldívar 1995) (ver figura).

Ubicación de golfo de Fonseca



El golfo de Fonseca, que fisiográficamente es una zona de origen volcánico, está constituido por un espejo de agua de 2.210 kilómetros cua-

drados y está bordeado por 439,85 kilómetros de costas, de los que 253,4 pertenecen a Honduras, 71,55 a El Salvador y 114,9 a Nicaragua. Las tierras ribereñas se encuentran político-administrativamente divididas en 14 municipios (DGEC 1988, Ineter 1996, DGEC 1995). La gobernabilidad de un espacio territorial como éste enfrenta fundamentalmente tres desafíos: el primero relacionado con emprender procesos de manejo territorial donde aún hay situaciones limítrofes sin resolver; el segundo consiste en promover una estrategia conjunta que permita la conservación y el uso sostenible de los recursos en un espacio compartido, y el tercero en abrir paso a las acciones locales coordinadas con la acción estatal. Tales condiciones de manejo trascienden los aspectos social y ambiental para constituirse en una situación política, debido a los niveles de coordinación requeridos y a las tensiones fronterizas que pueden causar las incursiones de los pescadores, la explotación de los recursos naturales y la contaminación en ese golfo.

La gobernabilidad en el golfo de Fonseca se ha visto influenciada por esos desafíos y en torno a ellos se podría reflexionar lo siguiente:

Límites

Los límites políticos son separadores de territorios y soberanías y la imposición o negociación de límites en el mar es en la actualidad una realidad, de lo cual el golfo de Fonseca es un claro ejemplo. Esta zona fue el primer lugar en Centroamérica en que se trazó un límite marítimo y se produjo el primer juicio que involucró la definición de soberanías en el mar.

El traslado de la autoridad del estado a los espacios ubicados más allá de los confines de las áreas emergidas introduce cambios en la forma en que comúnmente se entendía el concepto de territorialidad en el golfo y el resto de la región centroamericana. El territorio como escenario del ejercicio de la autoridad estatal estuvo en el pasado únicamente ligado a la tierra, dado que la mayoría de los centroamericanos, pese a habitar un istmo, desarrollaron desde la Colonia una vida más ligada a la tierra que al uso del mar y los recursos de éste (UIFC-Funpadem 2001).

En la actualidad, la codificación del derecho marino ha posibilitado que el mar, al igual que la tierra, se convierta en objeto del ejercicio de

la territorialidad y los estados centroamericanos han emprendido la conquista de estos territorios. La forma en que se pueden apropiarse estos espacios, a la luz de la experiencia de la delimitación en el golfo de Fonseca y el resto de la región, permiten enunciar tres características de la territorialidad en el mar: (1) El golfo de Fonseca puede ser tratado como aguas interiores y, por lo tanto, es objeto de la soberanía de los estados, lo que posibilita el ejercicio total de la autoridad estatal y hace posible su delimitación (Martínez 1995).

(2) El proceso de delimitación y conflicto limítrofe en el golfo de Fonseca es un ejemplo de cómo hoy es posible individualizar secciones de los mares y océanos con respecto a las áreas adyacentes; también es posible que los estados acuerden en el mar formas de manejo territorial conjunto, lo que podría eliminar la necesidad de establecer límites entre ellos y mantenerlos solo con los vecinos de la zona compartida. (3) En el golfo de Fonseca los tres estados buscan ampliar sus aspiraciones territoriales

al máximo, lo que genera choques de intereses y conflictos por territorios y por recursos.

Manejo conjunto

El ambiente del golfo de Fonseca es afectado por la degradación de la zona terrestre. Los usos inapropiados de los suelos, la deforestación, los residuos de agroquímicos, la sobreexplotación de los recursos y la contaminación de las aguas con sólidos y vertidos industriales y domésticos son algunos ejemplos de los factores que están afectando el ambiente en la zona (Progolfo 1998a, Progolfo 1998b). En este panorama se debe recordar que la responsabilidad no es compartida equitativamente por los estados ribereños.

Honduras, por ejemplo, tiene en la cuenca del golfo una población tres veces mayor que la de Nicaragua y cuatro veces mayor que la de El Salvador. De igual manera, es Honduras quien controla el 60 por ciento del territorio que drena hacia el golfo.

Los problemas ambientales que sufre el golfo pueden estar relacionados con la ausencia de una visión integral de él por parte de los estados (Progolfo 1998c), lo que se traduce en desequilibrios ambientales, sociales y económicos en

la zona. Esto, unido a la continua utilización del ambiente y a las formas de aprovechamiento excesivo, ocasionan un incremento de la vulnerabilidad social de las comunidades ribereñas frente a eventos naturales -como el huracán *Mitch*- y unas mayores escasez, destrucción y contaminación de los recursos. La problemática ambiental de esta zona lleva a pequeños productores, a comunidades y a otros agentes locales a demandar mayor atención a sus problemas de producción, calidad

de vida y acceso a los recursos. Al mismo tiempo, crece el número de personas cuyas actividades económicas están orientadas a la extracción de recursos en áreas de gran valor ecológico, como los manglares.

Poder y conflicto

Los conflictos o diferencias que surjan por el territorio o los recursos entre los estados tienen amplias consecuencias para los gobiernos y actores locales y especialmente para los que dependen de la explotación de los recursos naturales o se encuentran cerca de los límites. Esto debido a que tales diferencias se manifiestan en el territorio fronterizo mediante restricciones



Costa Rica

Gregory Basco

en el aprovechamiento de los recursos y en los intercambios comerciales.

Los problemas ambientales en el golfo de Fonseca tienen intrínseco un potencial conflictivo entre los estados que comparten este espacio. Sin embargo, también son una oportunidad para iniciar el manejo territorial en ese golfo como un asunto trinacional y ampliar la perspectiva política, que se ha centrado en el establecimiento de los límites, a un diálogo constructivo que permita incorporar el tema ambiental.

El Salvador, Honduras y Nicaragua pueden propiciar el fortalecimiento técnico, administrativo y financiero de las instituciones que tienen a cargo la tarea del manejo del territorio, para así afianzar parte de los instrumentos necesarios para la gobernabilidad de esta área. Además, estos estados deberían fomentar la apertura de los espacios para la cooperación y la coordinación interinstitucional con el propósito de unificar criterios y acciones de manejo de los recursos naturales.

Localmente, los países ribereños deben promover el manejo territorial de los municipios en la cuenca del golfo, para lo que se hace imperativo dotar a estos gobiernos locales de recursos económicos, de un marco legal que se ajuste a su realidad territorial y desarrollar un proceso de descentralización a fin de lograr que tengan una mayor incidencia en el manejo territorial.

En el nivel regional, la ejecución de proyectos como el de Conservación de los Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca (Progolfo) formaron la plataforma para el establecimiento de procesos trinacionales de manejo territorial, ya que han propiciado la investigación, el diagnóstico y la concertación multisectorial. Indudablemente, el conocimiento de la zona que ha generado este proyecto, el apoyo a organizaciones locales y la búsqueda de la coordinación de las acciones de los ministerios de recursos naturales repercuten positivamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y en la recuperación de los ecosistemas naturales.

Para concluir se puede señalar que una zona como el golfo de Fonseca requiere de la unión de los esfuerzos trinacionales de los gobiernos locales y nacionales para fortalecer la gobernabilidad y propiciar la apertura de espacios para la negociación y dar lugar a una nueva forma de aproximarse al mar. En Centroamérica, las definiciones

límitrofes en el mar apenas están iniciándose y la ocurrencia de conflictos es potencialmente muy alta, ya que en espacios semicerrados como el golfo de Fonseca y el mar Caribe, donde hay varios estados ribereños, la configuración de los límites es muy complicada. Esto debería conducir a los estados centroamericanos a una reflexión sobre los intereses que guían actualmente la fragmentación territorial de las aguas marinas y oceánicas que los rodean. Un límite en el mar no garantiza el ejercicio real de la soberanía y de la jurisdicción sobre el territorio y sus recursos, ni el ejercicio de la gobernabilidad.

Referencias bibliográficas

- Dirección General de Estadísticas y Censos. 1988. *Departamento del Valle*. Censos Nacionales - Dirección General de Estadísticas y Censos. Tegucigalpa.
- Dirección General de Estadísticas y Censos. 1995. *La Unión. Tomo XIV. Censos Nacionales V de población y IV de vivienda 1992*. Cartotécnica Centroamericana, S.A. San Salvador.
- Hurrell, Andrew. "La política internacional del ambiente", en Guhl, Ernesto y Juan Tokatian (eds.). 1993. *Medio ambiente y relaciones internacionales*. Tercer Mundo. Bogotá.
- Ineter (Instituto de Estudios Territoriales). 1995. *Atlas Escolar de Nicaragua*. Ineter. Managua.
- Instituto Geográfico Nacional de Honduras. 1998. *Mapa de América Central. Escala 1: 1500000*. Instituto Geográfico Nacional de Honduras. Tegucigalpa.
- Martínez, Gerardo. 1995. *Enfoque histórico y jurídico de la controversia limítrofe entre Honduras y El Salvador*. Editorial Universitaria. Tegucigalpa.
- Proyecto Conservación de los Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca (Progolfo). 1998a. *Diagnóstico del Estado de los recursos naturales, socioeconómicos e institucionales de la zona costera al golfo de Fonseca. Documento Amenazas*. UICN. San José.
- Progolfo. 1998b. *Diagnóstico del estado de los recursos naturales, socioeconómicos e institucionales de la zona costera al golfo de Fonseca. Documento Marino costero: pesca y acuicultura*. UICN. San José.
- Progolfo. 1998c. *Diagnóstico del estado de los recursos naturales, socioeconómicos e institucionales de la zona costera al golfo de Fonseca. Reseña de la mancomunidad de municipios costeros del golfo de Fonseca*. UICN. San José.
- UIFC-Funpadem. 1999. *Fronteras centroamericanas: espacio de encuentros y desencuentros. Cuaderno de estudio 1. Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica*. Funpadem. San José.
- UIFC-Funpadem. 2001. *El mar: la nueva frontera centroamericana*. Funpadem. San José.
- Windevoxhel, Néstor, José Rodríguez y Enrique Lamann. s.f. *Situación del manejo integrado de zonas costeras en Centroamérica; experiencias del Programa de Conservación Humedales y Zonas Costeras de UICN para la región*. [www.iucn.org/places/orma/areas/humedales/enlinea.htm]
- Zaldívar, Raúl. 1995. *Honduras y El Salvador: La controversia limítrofe*. Cedoh. Tegucigalpa.