

# RELACIONES Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA, EL CASO DE LA DIADA COSTA RICA - PANAMÁ

**Dra. Aurora Hernández Ulate**

Académica de la Escuela de Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Costa Rica

**Dr. Roberto Rojas Benavides**

Académico del Centro de Estudios Generales-UNA  
Universidad Nacional de Costa Rica

**M.Sc. Merlyn Gutiérrez Cruz**

Académica de la carrera de Gestión Empresarial del Turismo Sostenible  
Universidad Nacional de Costa Rica

**M.Sc. Jorge Luna Ángulo**

Académico de la Universidad Nacional de Costa Rica - Sede Chorotega

## RESUMEN

El presente artículo reflexiona sobre la cooperación en las comunidades fronterizas de la diada Costa Rica – Panamá, con el fin de agruparlos temáticamente y representarlos espacialmente. Las relaciones transfronterizas que han sido consideradas para

su estudio son las económico-comerciales, ambientales y sociales e institucionales. Los resultados muestran cómo las localidades en esta diada desarrollan alianzas y esquemas informales de cooperación que los ayudan a enfrentar los retos del desarrollo local en la frontera.

**Palabras clave:** frontera, relaciones transfronterizas, cooperación transfronteriza, diada Costa Rica – Panamá.

#### ABSTRACT

This article reflects on the cooperation between the border communities of the dyad Costa Rica - Panama, in order to group them thematically and represent them in a geography space. This study is based on economic, trade, environmental and social and institutional cross-border relations. The results show how localities in this dyad develop alliances and informal cooperation schemes that help them to face the challenges of local border development.

**Keywords:** frontier, cross-border relations, transfrontier cooperation, dyad Costa Rica-Panama.

#### Introducción

Como afirman Taylor y Flint (2002) nuestro mundo es un mundo de Estados y la división del territorio supone una división del poder político y el origen del límite como el confín de la soberanía. De forma que, el enfoque moderno del concepto territorio tiene asociado el término soberanía, que se refiere al ejercicio legítimo de una autoridad en el territorio. Afirman ambos autores que con el Tratado de Westfalia de 1648, se reconoció la soberanía territorial y esto conllevó al reconocimiento en Europa de las unidades soberanas (Taylor & Flint, 2002). Apareciendo así, el primer mosaico de Estados soberanos, los cuales

fueron un resultado de las disputas religiosas en Europa ocurridas después de la Reforma y Contrarreforma (Taylor & Flint, 2002). Así que estas entidades territoriales surgen como una solución al problema de seguridad y de ahí la importancia del límite (Herz, 1957).

Los adelantos científicos utilizados por las milicias en el siglo XX, especialmente con las detonaciones de 1945 en Hiroshima y Nagasaki, quedó claro que los Estados deben cambiar la forma en que conciben la seguridad nacional y por lo tanto, la función del límite como primera zona de defensa del territorio del Estado (Mountz, 2009). Esto impactó sensiblemente una de las principales funciones del límite, relacionados con ser una barrera o un perímetro para la defensa del Estado (Deutsch, 1981).

Brown en 1973 escribió un libro con el título “Mundo sin fronteras”, en el señalaba que los estados modernos están enfrentando situaciones que van más allá de lo que puede ser contenido por el límite político (Brown, 1973). Aunque no ahonda en cómo esto podría definir un nuevo orden mundial, sí introduce en la agenda preocupaciones que no pueden ser contenidas por los límites de los Estados, como las brechas sociales, los problemas ambientales y el crecimiento de la población.

Así que en la actualidad, el mundo no solo es un mundo de Estados permeables o porosos, sino que las interacciones y las interdependencias entre Estados y las producidas por la globalización hacen que el límite del

territorio Estatal requiera estudio. Se reconoce que desde siempre la zona de frontera ha tenido movilidad de mercancías, personas e infraestructura de control y/o defensa del Estado, en la actualidad los límites se ven en muchas ocasiones rebasados en su función de limitadores ante la presión de los procesos globalizadores que afectan la seguridad y disminuyen la capacidad de control del Estado.

Si bien desde el pasado el interés por estudiar el límite y la frontera se encuentra asociado a los procesos de conformación territorial aún pendientes o se enfoca en los conflictos resultantes de la demarcación o pretensión territorial (Taylor & Flint, 2002), en la actualidad se ha abierto a discutir cuál es la función del límite en el Estado moderno (Agnew, 2003), qué relaciones transfronterizas se pueden reconocer en las colindancias estatales (Mountz, 2009) y cómo estos espacios crean condiciones para la cooperación transfronteriza (Flint, 2007).

Estas páginas tienen como propósito reflexionar en los escenarios de cooperación en las comunidades fronterizas creados a partir de las relaciones transfronterizas, con el fin de agruparlos temáticamente y representarlos espacialmente. Para lograr desarrollar esto, se ha seleccionado la diada Costa Rica – Panamá como caso de estudio, en el cual identifican las consecuencias económico-comerciales, ambientales y sociales e institucionales de los nexos que se establecen localmente entre comunidades fronterizas. Esto es importante, pues muestra cómo las localidades en esta diada desarrollan alianzas

y esquemas informales de cooperación que los ayudan a enfrentar los retos del desarrollo local en la frontera.

En el proceso de investigación se integró a los actores locales en la construcción de la información a través de entrevistas y talleres binacionales en Sixaola, Paso Canoas y Renacimiento realizadas durante el 2009 como parte del proyecto de la Universidad Nacional denominado “Aporte de las relaciones transfronterizas locales a la integración regional mediante la generación de esquemas locales de cooperación”. El resultado de estas actividades permitió caracterizar esta frontera desde el punto de vista social, étnico, económico, comercial, ambiental e institucional y el desarrollo con los actores locales de una cartografía con las dimensiones territoriales que ellos perciben que tienen estas interacciones transfronterizas.

### 1. El límite, la frontera y la cooperación transfronteriza

Aunque en la actualidad el proceso de globalización acrecienta la interdependencia de los Estados y su permeabilidad, el límite sigue representando una línea de separación y de contenedor del Estado, mientras que la frontera es una zona de contacto, es decir, que extiende su influencia más allá del límite (Taylor & Flint, 2002). Afirman Taylor y Flint (2002: 179) que “una zona fronteriza es el área entre dos sistemas o entidades sociales”, mientras que el límite es la línea imaginaria que separa dos Estados-Nación y delimita claramente un “ellos y nosotros” (Mountz, 2009).

La comprensión de las relaciones que pueden surgir en las fronteras implica la comprensión de las características de estas como zonas influenciadas por la presencia del límite internacional (Flint, 2007). Algunos elementos que caracterizan las fronteras son los siguientes:

- a- Son zonas de contacto, pues son permeables o porosas (Flint, 2007) a procesos como el traslado de mercancías y personas, que incluyen actividades ilegales como el contrabando (Taylor & Flint, 2002) o la trata de personas. Adicionalmente, permiten la aparición de las relaciones transfronterizas, es decir, relaciones locales que se establecen a uno y otro lado del límite, las cuales pueden ser de diversa índole, como por ejemplo, relaciones sociales, familiares, culturales, económicas y ambientales.
- b- Son zonas dinámicas, pues pueden transformarse en sus características y relaciones dependiendo del potencial de cooperación o conflicto tanto local como Estatal. También tienen asociadas un dinamismo territorial, pues su anchura es variable, esto quiere decir, que su extensión puede transformarse según se transformen las relaciones que se establezca a uno y otro lado del límite. Algunos estudios, enfrentan esta dificultad de definir la frontera como zona de estudio asociándola a los municipios que son limítrofes, o sea, que tiene contacto directo con el límite internacional (UIFC/FUNPADEM, 1999).
- c- Son zonas de defensa y control del Estado. Es por esto que es posible encontrar en las fronteras una arquitectura distintiva, relacionado con los puestos de control migratorio, puestos policiales o militares, aeropuertos, etc. Como zonas de control, evidencian la separación entre Estados por la presencia de las regulaciones comerciales (Mountz, 2009), los aranceles, los patrullajes conjuntos, limitaciones migratorias y normas sanitarias.
- d- Son zonas de separación. Esta característica es fácilmente percibida cuando entran en contacto dos Estados y se hacen evidentes las diferencias administrativo-políticas, jurídicas, culturales, educativas y sociales (López & Benito, 1999). También los límites políticos separan políticamente conjuntos culturales como las etnias indígenas o conjuntos naturales como las cuencas hidrográficas o los bosques. Esto es importante reconocerlo, pues tiene un impacto directo en las sociedades que asumen un carácter transfronterizo o en la administración de importantes recursos naturales. Esta característica puede o no potenciar la cooperación transfronteriza.
- e- Son zonas con un carácter periférico con respecto a los centros económicos y políticos del Estado, como es el caso de la ciudad capital. Esta condición se evidencia en las condiciones de marginalidad estas zonas, que pueden

verse expresadas en deficiencias de infraestructura, baja oferta de servicios y en las condiciones de desarrollo humano.

- f- Son zonas de cooperación (Flint, 2007), tanto estatal como local. Incluso es posible que aparezcan esquemas de cooperación informales entre los actores de las localidades que son fronteras.

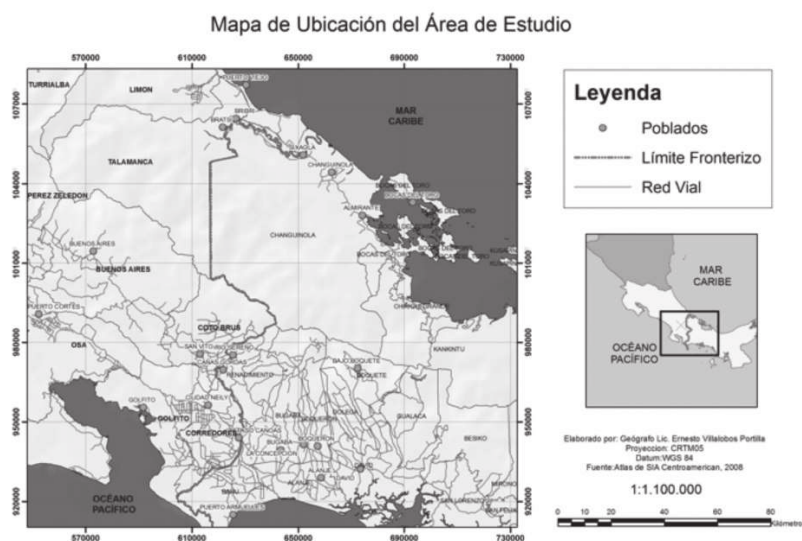
Se han acuñado conceptos asociados a la frontera en un intento de lograr contener en ellos esta idea de contacto transfronterizo. El concepto de diada se utiliza para el tramo de la frontera común que asocia a dos Estados limítrofes (López & Benito, 1999), es decir, está integrada por dos zonas fronterizas, y el segundo, zona fronteriza, se define como una franja territorial compuesta por las áreas donde las relaciones de la frontera se manifiestan en cada uno de los Estados colindantes.

De manera que es en la zona fronteriza donde se manifiestan las consecuencias de la presencia del límite internacional (Flint, 2007), como por ejemplo, las relaciones transfronterizas, la aparición de la cooperación transfronteriza y la generación de esquemas formales e informales para potenciar esta cooperación transfronteriza.

## 2. Hacia una caracterización de la frontera

La diada de las Repúblicas de Costa Rica y Panamá fue definida por el Tratado Echandi – Fernández de 1941. Estos países comparten 363,5 kilómetros de límites internacionales que se extienden desde Sixaola, ubicada en el litoral Caribe, hasta Punta Burica, localizada en el litoral Pacífico (figura 1). A lo largo del límite existen tres cruces fronterizos controlados: Guabito, Río Sereno y Paso Canoas.

**Figura 1.**  
Diada Costa Rica - Panamá



Geográficamente, el sector Caribe de la diada está conformado por el Cantón de Talamanca en Costa Rica y el Distrito de Changuinola de la Provincia de Bocas del Toro, en territorio panameño; mientras que el

sector Pacífico costarricense comprende los cantones de Corredores y Coto Brus (cuadro 1); y en Panamá los distritos de Barú y Renacimiento, provincia Chiriquí.

**Cuadro 1.**  
Cantones zona fronteriza Costa Rica - Panamá

País	Provincia	Cantón	Superficie (INEC, 2011)	Población (INEC, 2011)
Costa Rica	Limón	Talamanca	2 810 km <sup>2</sup>	30 712
	Puntarenas	Coto Brus	934 km <sup>2</sup>	38 453
		Corredores	620,6 km <sup>2</sup>	41 831
	Provincia	Distritos	Superficie (Km <sup>2</sup> ) (INEC, 2004)	Población (INEC, 2004)
	Bocas del Toro	Changuinola	3 994,6	71 922
		Bugaba	884,3	68 570
		Renacimiento	427,5	18 257
Panamá	Chiriquí	Baru	588,7	60 511

El sector Caribe de la frontera se destaca por su rica biodiversidad y cultura, tanto para el lado panameño como costarricense, dado que protege el Parque Internacional Binacional la Amistad –PILA-, el área silvestre protegida más grande de Costa Rica y reconocido por la Organización de las Naciones para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como Sitio Patrimonio Mundial de la Humanidad. Asimismo, en esta vertiente caribeña convergen las poblaciones indígenas transfronterizas de la étnia Bri-Brí y Cabecar, y por otra parte, las poblaciones afro-caribeñas que habitan a lo largo de la costa Caribe de ambos países, desde el archipiélago de Bocas del Toro en Panamá, hasta el cantón limítrofe de Talamanca en Costa Rica (Cordero, Hernández, López, Méndez, & Rojas, 2010). Ambos países comparten las cuencas hidrográficas de Sixaola y Changuinola, en el caso de la primera, posee un área de 2 839,6 km<sup>2</sup>, siendo un 81,8% el que pertenece a Costa Rica, mientras que la segunda tiene un área de 3.387,8km<sup>2</sup> y pertenece a Panamá en un 92,4% (UIFC\_Funpadem, 2000).

La población que reside en este cordón fronterizo del sector Caribe se compone por 60% habitantes costarricenses y 40% panameños. (Área de Salud, 1995 citado por Cordero et al., 2010) Las principales actividades económicas que se dan en esta zona caribeña son el cultivo del plátano y banano, así como el comercio y la actividad turística.

En la vertiente del Pacífico se ubican las poblaciones indígenas Ngöbes-Buglé.

Las principales actividades productivas en este sector son el comercio, la producción de palma africana, el cultivo de banano y café.

Cordero (et al., 2010) afirma que “la dinámica social y económica del sector fronterizo en Punta Burica y los pequeños poblados localizados en el sector más hacia el sur de la frontera es muy compleja, debido entre otros factores, a la carencia de infraestructura básica, lo cual se traduce en inaccesibilidad a servicios como salud, transporte, educación y otras necesidades básicas. En ciertas comunidades como Limoncito, La Peña y Punta Burica, los vecinos deben utilizar las vías panameñas para poder ingresar a territorio costarricense. La realidad de esta zona fronteriza es muy distinta a la realidad del sector Caribe y del pacífico central, pues la población y actividad comercial es muy escasa.”

### 3. Las relaciones transfronterizas en la diada Costa Rica – Panamá

Las relaciones entre las familias, las comunidades y las instituciones en la frontera entre Costa Rica y Panamá son muy diversas e impactan todas las actividades cotidianas en la diada. La espontaneidad y la facilidad con que ocurren las relaciones transfronterizas en este lugar, puede observarse en aspectos tan simples como la serie de interconexiones entre las rutas a lo largo del límite en ambos países, las cuales provocan que algunos caminos se confundan y sea difícil determinar cuándo se está en territorio costarricense o panameño.



Existe también una interdependencia local entre los poblados cercanos al límite. En el puesto fronterizo de Río Sereno, es posible observar que los productores agropecuarios panameños requieren ingresar a suelo costarricense para acceder a sus fincas en la comunidad de Cañas Gordas.

Las familias “transfronterizas” e individuos de las comunidades fronterizas perciben las relaciones con sus vecinos panameños o costarricenses como cooperativas, cordiales, de mutuo apoyo y de colaboración, es decir, no se percibe que las mismas sean conflictivas. Esta es una clara alusión a los vínculos familiares que se derivan de los matrimonios entre ambas nacionalidades, los cuales son ciertamente identificables a lo largo de toda la frontera.

Sin embargo, sí existen situaciones que puede derivar en problemas o conflictos en las comunidades fronterizas, como:

- a) La construcción de edificios panameños en territorio costarricense en el sector de la aduana de Paso Canoas que han imposibilitado concluir la demarcación oficial de los límites entre ambos países;
- b) La permeabilidad de la frontera, debido al considerable número de pasos irregulares identificados por las autoridades policiales lo largo del límite, que facilitan el tráfico de droga y el paso ilegal de personas de otras nacionalidades.

Adicionalmente otras situaciones como problemas de prostitución, trabajo

infantil, migración ilegal y tráfico de drogas (Murillo, 2011) -tanto en la zona Caribe como en el sector Pacífico de la frontera- han mantenido en alerta constante a las autoridades de ambos países.

En el sector Caribe, uno de los problemas más serios que enfrentan las poblaciones limítrofes se produce por la inestabilidad del cauce del río Sixaola, el cual divaga por una llanura aluvial, el cual se desborda y avulsiona en el período lluvioso. Como consecuencia de estos cambios en el curso, se produce que muchos finqueros de la zona tengan incertidumbres sobre los linderos de sus fincas. Sin embargo, hay que aclarar que del lado costarricense, el marco legal establece una zona bajo régimen especial de 2 km a lo ancho de la frontera, en la cual no es posible inscribir propiedades privadas.

En 1979 ambos Estados pactaron el Convenio para realizar la cooperación transfronteriza, que ha sido fortalecido por el Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo de 1992 y con el Acuerdo de Asociación de 2009 (Murillo, 2011). Esto ha constituido un marco para las relaciones formales a nivel de los Estados. A nivel local, para los representantes de los municipios limítrofes panameños y sus homólogos costarricenses las relaciones son de carácter cercano y cordial. Vecinos como funcionarios municipales en ambos países coinciden en el hecho de que históricamente los gobiernos locales han intentado abordajes de forma conjunta para temas comunes o binacionales, pues los problemas de



frontera afectan por igual a ciudadanos panameños y costarricenses.

Algunos mecanismos que se utilizan son las reuniones informales entre Alcaldes y otros funcionarios municipales. Estas reuniones y encuentros son para resolver problemas inmediatos y no son parte de planes de cooperación transfronteriza pre-planificados o con objetivos específicos. Más bien, son múltiples acercamientos y reuniones binacionales que se realizan de modo informal, a través de visitas cortas, talleres de trabajo, o simplemente conversaciones telefónicas entre los funcionarios de ambos países. Entre los temas que se abordan en las reuniones binacionales a nivel local están: asuntos de alcantarillado, límites territoriales, vías de comunicación, intercambios de conocimientos técnicos en materias como salud, seguridad comunitaria e iniciativas binacionales en infraestructura.

Es muy común que las autoridades municipales de los cantones de Coto Brus, Golfito y Corredores en Costa Rica, junto a sus homólogos de Barú y Renacimiento, mantengan acercamientos como una forma de mancomunar los municipios fronterizos. Esta idea se viene trabajando desde hace más de una década, aunque los cambios políticos a lo interno de los municipios, impiden darle continuidad a tales procesos. La filosofía de las mancomunidades consiste básicamente en intentar responder a las necesidades del cordón fronterizo de manera binacional.

A raíz de estos esfuerzos se ha logrado con los Ministerios de Salud

llevar a cabo intercambios técnicos, campañas de salud binacionales y apoyo intermunicipal en términos de materiales para la construcción y maquinaria. Las autoridades de salud de ambos países en la frontera, han priorizado y desarrollado de forma conjunta actividades con la finalidad de brindar atención integral a las personas más necesitadas. Se pueden destacar entre las actividades conjuntas desarrolladas: los programas prioritarios en inmunizaciones, vigilancia epidemiológica, saneamiento básico, nivel nutricional de población, letrización, disposición de los desechos sólidos, campañas contra dengue, malaria y cólera, enfermedades de transmisión sexual y capacitación en manipulación de alimentos.

Una práctica común en la zona transfronteriza, es la atención de los vecinos de las comunidades aledañas en cualquier centro de salud en Costa Rica o en Panamá, independientemente de la nacionalidad. Muchos panameños (especialmente indígenas) han sido atendidos en clínicas de salud costarricenses, al tiempo que muchos costarricenses se desplazan para ser atendidos en algunos centros de salud en Panamá, como el Hospital de David.

En materia de seguridad, las fuerzas públicas de ambos países han mantenido un acercamiento constante y permanente que permita resguardar el cordón fronterizo. La cooperación entre la policía costarricense y panameña se mantiene actualmente a través de reuniones en ambos países, constante comunicación entre sus oficiales de mayor rango, y patrullajes de forma conjunta a lo largo de la frontera.

El permiso vecinal constituye uno de los mecanismos más importantes en materia de cooperación migratoria para los vecinos de las comunidades fronterizas, pues esta medida les exonera de portar su pasaporte cada vez que requieran cruzar hacia un lado u otro de la frontera. Este documento vecinal consiste básicamente en una constancia firmada por las autoridades migratorias de ambos países que autoriza a los vecinos de las comunidades aledañas a la frontera a permanecer hasta por un lapso de 24 horas en Costa Rica o Panamá.

Los temas educativos, al igual que la salud y el comercio son fundamentales para las familias que habitan en la frontera. Muchos niños y niñas a lo largo del cordón fronterizo en Paso Canoas, Río Sereno y Sixaola, asisten a centros educativos en Panamá o en Costa Rica, aún cuando pudieran residir al otro lado de la frontera.

La comunicación es directa entre los directores de las escuelas en Panamá y en Costa Rica para pedir información y expedientes sobre estudiantes que cambian de centro educativo. Además, algunos docentes panameños se encuentran laborando actualmente como maestros y maestras en Costa Rica.

La gestión del agua y problemas conexos en las zonas fronterizas ha generado un acercamiento importante entre vecinos y funcionarios locales para abordar el tema, de una manera cooperativas permitiendo el avance en los mecanismos que permitan dar el suministro de este recurso tanto a un lado como otro de la frontera.

En el sector turístico las instancias gubernamentales de ambos países, han generado diversos encuentros en materia turística en David y en Paso Canoas, entre los resultados concretos se puede contar con la homologación de los horarios de atención en la frontera. En el sector de Cerro Punta en Panamá, a una hora y media de San Vito, se han llevado a cabo encuentros empresariales, pero no precisamente de agentes locales, sino más bien a nivel de grandes empresarios que esperan integrar las dos zonas fronterizas en el futuro para una mayor coordinación de iniciativas turísticas en conjunto.

La intención es generar paquetes turísticos que incluyan desplazamientos en ambos lados de la frontera, siendo ayudados por guías turísticos panameños y costarricenses, logrando que los turistas se hospeden en la zona y disfruten de las atracciones naturales y rurales. La cooperación entre tales grupos/empresas turísticas panameñas y costarricenses, radica en la colaboración mutua que mantienen, a los efectos de llevar a sus turistas, a disfrutar de los atractivos, tanto en territorio panameño, como costarricense.

Con respecto al tema de las aduanas de los puestos fronterizos en Costa Rica, hay un serio cuestionamiento por parte de las autoridades locales sobre el destino que se le da a los impuestos recaudados por concepto de ingreso de mercancías al país, pues ingresan al Estado directamente, sin que ningún porcentaje se destine al desarrollo de las poblaciones de la zona

En síntesis, de las relaciones transfronterizas locales en la diada Costa Rica – Panamá tienen una dinámica propia de la cual depende en gran medida la subsistencia en estas comunidades, el comercio de bienes agrícolas, manufacturados y la migración laboral. Los esquemas locales de integración vecinal en las fronteras que se han desarrollado para que sea posible materializar día a día estas relaciones son ejemplos de buenas prácticas que pueden ser rescatadas por el Sistema de Integración Centroamericana.

#### 4. Cooperación transfronteriza en la diada Costa Rica - Panamá

De los efectos que provoca la presencia del límite internacional, es que se hace posible reconocer la frontera como una zona con características particulares, en la que es posible observar el intercambio mercancías, las relaciones locales entre ambos lados del límite y la aparición de la cooperación transfronteriza manifestada mediante acuerdos formales e informales. Estas relaciones y la cooperación transfronteriza, también tienen una manifestación territorial que puede investigarse. Así por ejemplo, en 1998, el proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica (FUNPADEM/UCR) realizó una cartografía muy general de las relaciones transfronterizas en temas de salud, comercio, educación y migración en la diada Costa Rica – Panamá.

La cooperación transfronteriza tiene dos escalas en su origen, una local y otra desde el Estado. La local es la generada a partir de las relaciones locales transfronterizas

y por lo tanto, sería una cooperación transfronteriza local o de vecindad como la denominan López y Benito (1999). La cooperación que se origina desde el Estado, es una cooperación transnacional entre Estados e instituciones estatales y que está formalizada mediante acuerdos, declaraciones o tratados. Pese a su origen puede involucrar en su ejecución a las administraciones y organizaciones regionales o locales (López & Benito, 1999).

De la cooperación transfronteriza local pueden germinar los esquemas de cooperación transfronteriza, que para los efectos de este documento se han definido como 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 en la frontera, esto implica que atienden, por ejemplo, a situaciones propias de su situación periférica con respecto a los centros estatales y a las diversas particularidades propias de cada lugar.

En la diada Costa Rica – Panamá a partir de las características de las relaciones transfronterizas se han identificado los esquemas de cooperación informales y formales que las personas e instituciones han establecido como una forma de paliar los problemas del desarrollo en la frontera y afrontar los nuevos retos en cuanto a comercio e intercambio de mercancías, aduanas, migración y seguridad, entre otros. Estos esquemas de cooperación pueden surgir en la misma frontera o fuera de ella para ser aplicados en la región fronteriza, como por ejemplo, los acuerdos entre Cancillerías.

Las formas en que se manifiestan espacialmente los esquemas de cooperación se han agrupado en cinco aspectos:

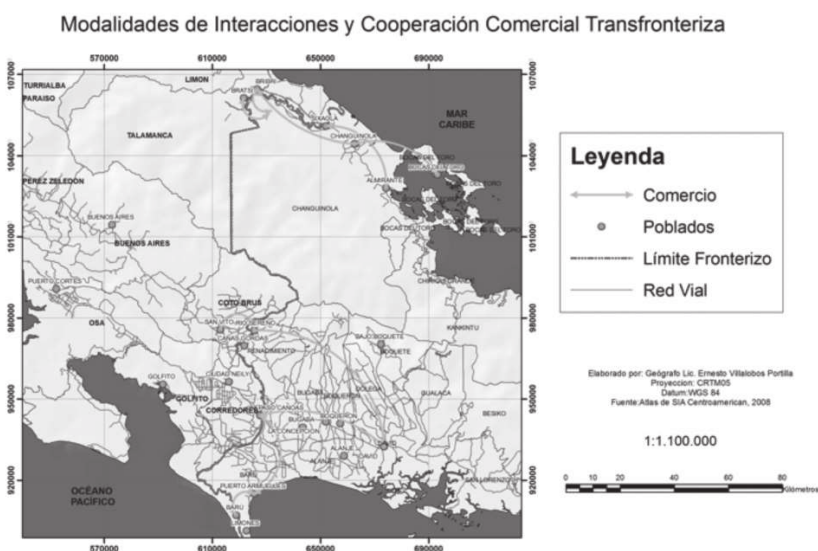
- Esquemas de cooperación que las fortalecen como zonas de contacto.
- Esquemas de cooperación que permiten o favorecen el dinamismo en la zona fronteriza.
- Esquemas de cooperación para la defensa y el control.
- Esquemas de cooperación para la integración cultural.

a) Esquemas de cooperación que las fortalecen como zonas de contacto.

La diada Costa Rica – Panamá es sumamente permeable, en ella se produce un constante traslado de mercancías y personas por los puestos formales. Sin embargo, también son porosas o permeables a los procesos propios de actividades ilegales como el contrabando.

Localmente los esquemas locales de cooperación que favorecen el contacto están marcados por la aparición de condiciones que originaron mercados binacionales, una intensa actividad de productores que deben atravesar el límite para atender sus actividades económicas, la actividad de los distribuidores de mercancías a nivel local que venden insumos agrícolas y de productos agrícolas y de primera necesidad a uno y otro lado del límite (figura 2).

**Figura 2.**  
Relaciones comerciales en la Diada Costa Rica - Panamá



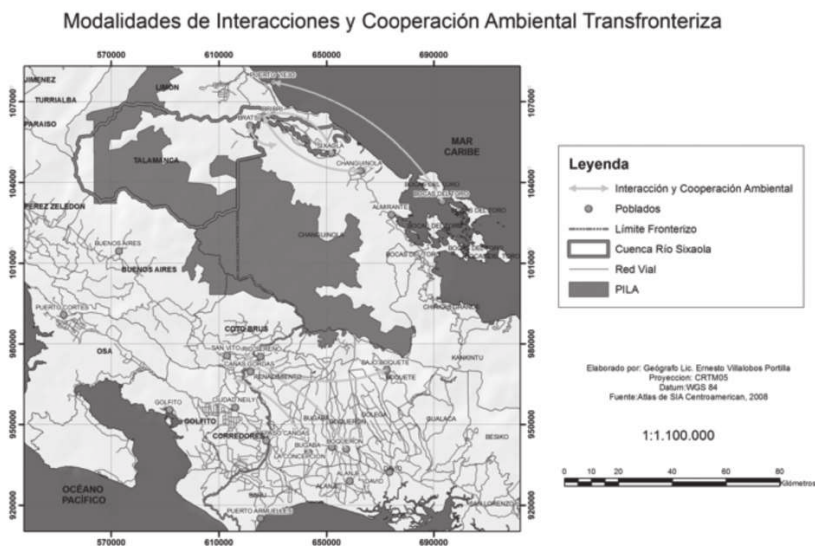
b) Esquemas de cooperación que permiten o favorecen el dinamismo en las zonas fronterizas.

El dinamismo transfronterizo y sus características pueden depender de las relaciones entre Estados o de las mismas comunidades limítrofes, pues en escenarios de mucho conflicto puede limitarse el potencial de cooperación y establecer normas que impacten la fluidez de las relaciones. La frontera así, según su dinamismo puede poseer una anchura variable y sujeta al cambio de las relaciones. Por ejemplo, en materia ambiental, la cooperación transfronteriza tiene una dinámica marcada por la presencia de la cuen-

ca internacional del río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad, ya que ambos sistemas naturales han requerido del diálogo y de la coordinación de esfuerzos para la administración de estos espacios.

La presencia de estos sistemas naturales ha provocado que hayan numerosas iniciativas locales de conservación ambiental, de producción agropecuaria sostenible y el desarrollo de turismo rural, el intercambio de conocimientos técnicos y proyectos binacionales de organizaciones no gubernamentales y de los Estados que comparten los recursos naturales (figura 3).

**Figura 3.**  
Relaciones comerciales en la Diada Costa Rica - Panamá



A nivel de Estados, es importante señalar que también se han realizado muchos esfuerzos de cooperación, un ejemplo de esto es la Reunión Bilateral realizada en el 2009, para discutir y evaluar asuntos relacionados con la frontera en común, principalmente el sector del río Sixaola. En este encuentro se discutieron asuntos limítrofes, de ordenamiento territorial, gestión del riesgo en la cuenca del río Sixaola, el dragado del río Sixaola, la situación del puente binacional sobre el río Sixaola, asuntos agropecuarios, seguridad fronteriza y asuntos migratorios.

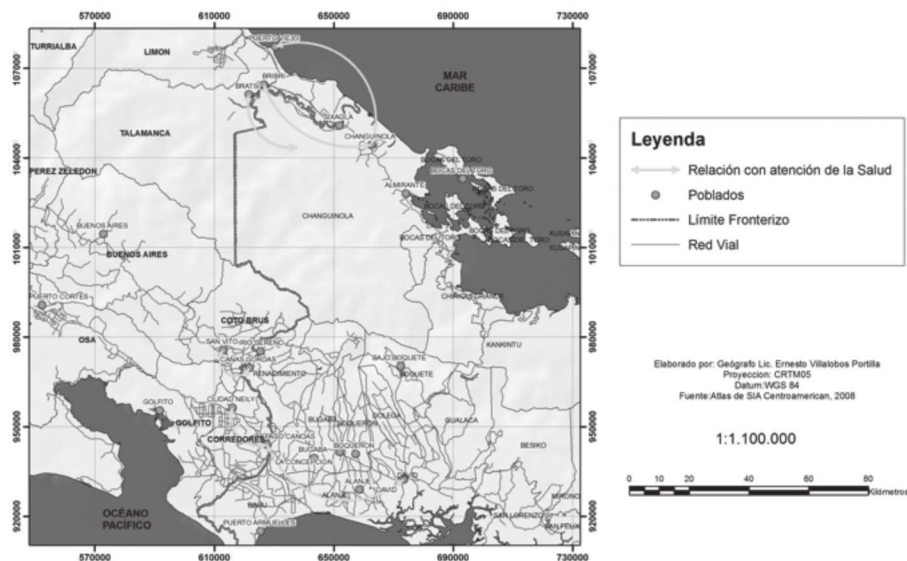
Otras relaciones sumamente importantes, son las que se han establecido en materia de salud, en la que se han tenido logros como los siguientes:

- 1- Una mejora de los servicios de salud, inclusive en las funciones de prevención para combatir males como la malaria, el dengue y las enfermedades de transmisión sexual-ETS, la atención primaria se brinda a la población que reside a ambos lados de la frontera, indistintamente de su nacionalidad (Cordero, Hernández, López, Méndez, & Rojas, 2010).
- 2- Las mujeres en estado de embarazo sin importar su nacionalidad son atendidas en los centros de salud. Aunque persiste aún la situación de la omisión por parte de la población; en su mayoría los indígenas, de inscribir a sus hijos e hijas en el Departamento de Registro Civil de la República de Panamá. Aunque también hay situaciones que promueven e incrementan el índice de menores con doble nacionalidad (Cordero, Hernández, López, Méndez, & Rojas, 2010)
- 3- Las poblaciones costarricenses y panameñas reciben atención médica de uno y otro lado del Cordón fronterizo. Si el ciudadano costarricense requiere ser atendido en Panamá, deberá aportar US \$1.00 como aporte solidario; por su parte, en territorio costarricense, el servicio se brinda gratuitamente salvo casos que no sean diagnosticados como no urgentes. Para dicha población, la frontera no existe, pueden transitar en ambas direcciones si requieren atención médica (Cordero, Hernández, López, Méndez, & Rojas, 2010) (figura 4).



**Figura 4.**  
Relaciones en torno al tema de salud que se desarrollan en la Diada Costa Rica - Panamá

Modalidades de Interacciones y Cooperación en Atención de la Salud Transfronteriza



c) Esquemas de cooperación para la defensa y el control.

Las zonas limítrofes en América Central se reconocen fácilmente, y la diada de Costa Rica – Panamá no es la excepción. Todas tienen una arquitectura distintiva en la que dominan los edificios de los puestos de control migratorio y los puestos policiales. En el caso de Panamá, además de estos puestos, se encuentran aeropuertos y estaciones militares. La presencia de estas agencias gubernamentales hace que la frontera

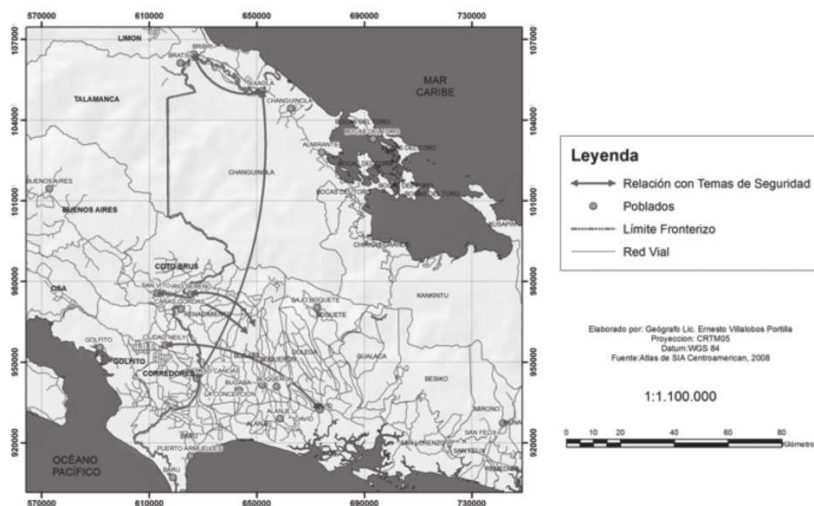
tenga regulaciones comerciales especiales, aranceles, patrullajes conjuntos, limitaciones migratorias y normas sanitarias (figura 5).



**Figura 5.**

Relaciones en torno al tema de seguridad que se desarrollan en la Diada Costa Rica - Panamá

Modalidades de Interacciones y Cooperación en Temas de Seguridad Transfronteriza



A pesar de los esfuerzos para la regulación y el control de ambos países, en

esta frontera existen más de 100 pasos sin control policial ni migratorio (Murillo, 2011).

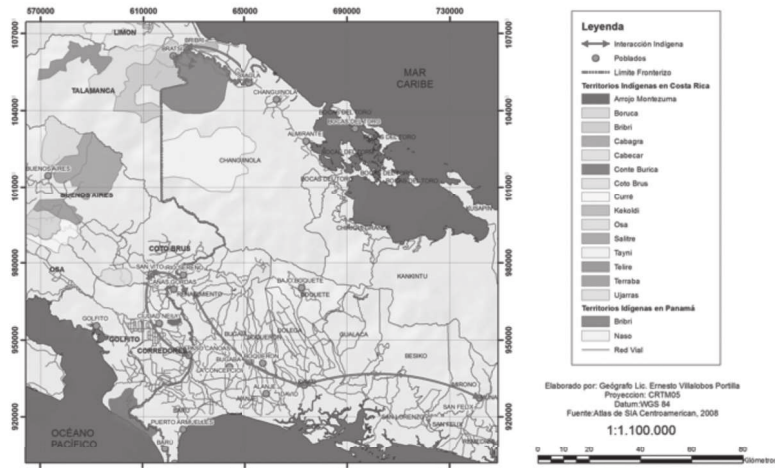
d) Esquemas de cooperación para la integración cultural y social

En la diada Costa Rica – Panamá, pese a la gran interacción entre las comunidades limítrofes existen evidentes las diferencias administrativo-políticas, jurídicas, culturales, educativas y sociales. Por ejemplo, aunque hay una movilidad de estudiantes de las comunidades fronterizas entre las

Escuelas a uno y otro lado del límite, no existen sistemas de reconocimiento ni escuelas binacionales (Murillo, 2011). También el límite internacional separa conjuntos culturales, como las etnias indígenas Ngobes, Bribri y Cábecar (figura 6).

**Figura 6.**  
Relaciones en torno a los territorios indígenas que se desarrollan en la Diada Costa Rica - Panamá

Modalidades de Interacciones y Cooperación en Interacción Indígena Transfronteriza

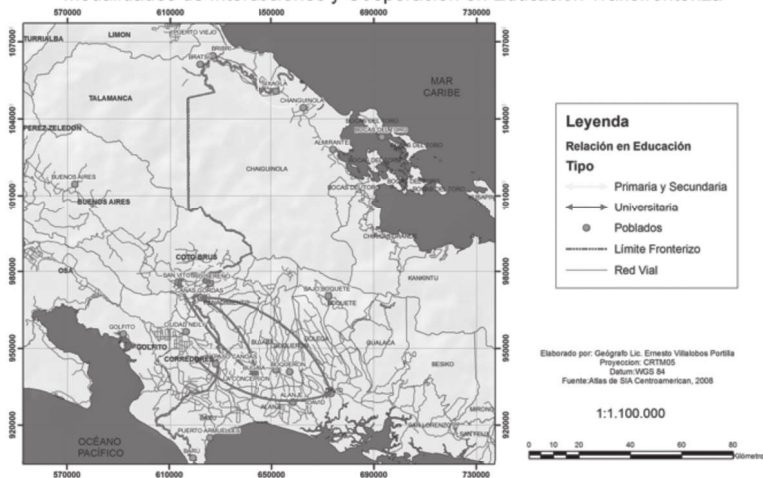


Sin embargo, en las comunidades fronterizas hay mucha movilidad a través del límite para aprovechar las oportunidades de educación, trabajo, recreación y salud. Existen iniciativas de cooperación pública y con fondos

de organizaciones no gubernamentales que favorecen el intercambio de conocimiento técnico, la cultura, las actividades de recreación y las luchas sociales, principalmente, las indígenas (figura 7).

**Figura 7.**  
Relaciones en torno al tema de de la educación que se desarrollan en la Diada Costa Rica - Panamá

Modalidades de Interacciones y Cooperación en Educación Transfronteriza



## Consideraciones finales

En las relaciones transfronterizas entre Costa Rica y Panamá es posible distinguir que existen una multiplicidad de escalas, la local y la Estatal, por ejemplo. En ambas escalas pueden producirse esquemas de cooperación formales e informales. Para las localidades en la frontera, la adopción de los esquemas de cooperación pactados entre ellos, muchos de ellos informales, les permite superar muchas de las carencias y problemas de desarrollo de la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá

Existe en las comunidades fronterizas la percepción de que las relaciones entre ambos estados están marcadas por la buena voluntad, pero que es necesario encontrar mecanismo para materializar los acuerdos y mejorar las condiciones de vida en las comunidades. Se considera que los gobiernos centrales deben asumir un mayor protagonismo en la solución de los problemas binacionales transfronterizos, pues la capacidad económica y política de los gobiernos locales no es suficiente para superar las condiciones de pobreza y marginalidad de muchas localidades en la frontera.

Pese a esto, parece que la clave del éxito en las relaciones de cooperación transfronterizas entre Costa Rica - Panamá radica en que está tenga un carácter comunal y que integren las iniciativas locales para la resolución de problemas comunes.

Los esquemas de cooperación que surgen de tales interacciones de las

comunidades en la frontera, surgen “desde abajo hacia arriba”, o bien “desde las fronteras hacia las capitales”, es decir, parten de iniciativas comunales/locales, más que por presión o iniciativas de los gobiernos nacionales.

## Agradecimientos

Se agradece a la Dirección de Investigación de la Universidad Nacional la posibilidad de realizar el proyecto “Aporte de las relaciones transfronterizas locales a la integración regional mediante la generación de esquemas locales de cooperación, considerando como caso de estudio la diada Costa Rica-Panamá”, que es parte de los insumos base de este artículo. Damos las gracias a los investigadores de campo de este proyecto Juan Carlos Cordero y Juan Carlos Méndez y los y las estudiantes de la Escuela de Relaciones Internacionales Gaudy Fernández, Raquel Escobar, Karla Romero, Luis Andrés Sanabria y José Pablo Ulate.

A Ernesto Villalobos por su colaboración con la cartografía de las relaciones transfronterizas.

Además se desea dejar manifiesto el agradecimiento hacia todas las personas residentes y funcionarios de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y empresarios que participaron los talleres del proyecto y tuvieron la amabilidad de atender las entrevistas.

**Trabajos citados**

- Agnew, J. (2003). *Geopolitics. Re-visioning world politics*. New York: Routledge.
- Brown, L. (1973). *World without Borders*. New York: Vintage.
- Cordero, J., Hernández, A., López, A., Méndez, J., & Rojas, R. (2010). *Relaciones transfronterizas locales y su incidencia en la generación de esquemas locales de cooperación e integración regional: el caso de la diada Costa Rica-Panamá*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, UNA.
- Deutsch, K. (1981). The Crisis of the State. *Government and Opposition* (16), 331-343.
- Flint, C. (2007). *Introduction to geopolitics*. New York: Routledge.
- Herz, J. (1957). Rise and demise of the territorial state. *World Politics* (9), 473-494.
- INEC. (2011). Recuperado el 8 de enero de 2013, de Censo Nacional Costa Rica: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>
- INEC. (2004). *Instituto de Estadística y Censo Panamá*. Recuperado el 8 de Enero de 2013, de Avance en Cifras: [http://www.contraloria.gob.pa/inec/Avance/Avance.aspx?ID\\_CATEGORIA=5&ID\\_CIFRAS=21&ID\\_IDIOMA=1](http://www.contraloria.gob.pa/inec/Avance/Avance.aspx?ID_CATEGORIA=5&ID_CIFRAS=21&ID_IDIOMA=1)
- Internacional, M. d. (2010). Mapeo de la cooperación internacional en los cantones fronterizos de Costa Rica. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- López, L., & Benito, P. (1999). *Geografía Política*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Mountz, A. (2009). Border. En C. Gallagher, C. Dahlman, M. Gilmartin, A. Mountz, & P. Shirlow, *Key Concepts in Political Geography* (págs. 198-209). London: SAGE Publications Ltd.
- Murillo, C. (2011). *Esquema de Cooperación Costa Rica - Panama, Hacia una agenda binacional*. San José: Asociación de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.
- Taylor, P., & Flint, C. (2002). *Geografía Política. Economía Mundo, Estado Nación y Localidad*. Madrid: Trama Editorial.
- UIFC/FUNPADEM. (1999). *Fronteras Centroamericanas: Espacios de Encuentros y Desencuentros*. San José: Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM).
- UIFC\_Funpadem. (2000). *Cuencas internacionales: conflictos y cooperación en Centroamérica*. San José: Funpadem.

