

REVISTA DIGITAL

Costa Oriental

Estudios transfronterizos, tendencias, experiencias y realidades: aportes para la investigación en América Latina



REVISTA DIGITAL

Costa Oriental

Número Especial, 2025

Fronteras: enfoques y tendencias en debate

La **Revista Digital Costa Oriental** es una revista en línea de aparición anual y publicación continua, de consulta y descarga gratuita de contenidos, editada y publicada por Juan Carlos Arriaga Rodríguez. Con dirección en Francisco May 342, colonia Martínez Ross, C.P 77016, Chetumal, Quintana Roo. Tel. 9831448290, <http://revistacostaoriental.mx> Correo electrónico: editor@revistacostaoriental.mx Editor responsable: Juan Carlos Arriaga-Rodríguez. Reserva de Derechos de Uso Exclusivo No. 04-2023-121813261700-102; e-ISSN: 2992-8257 f36. Ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Responsable de la última actualización de este número, la Coordinación del Cuerpo Académico de Estudios Políticos de Quintana Roo, Francisco May 342, colonia Martínez Ross, C.P 77016, Chetumal, Quintana Roo. Fecha de última modificación, 4 de agosto de 2025.

Consulta del contenido, disponible en: <https://revistacostaoriental.mx/index.php/rco>

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de la publicación. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación siempre y cuando se cite la fuente original de forma detallada.

Imagen de la portada: Foto de la selva Ichkabal, Quintana Roo, México, 2025.

Revista Digital Costa Oriental © 2025 is licensed under CC BY-NC-ND 4.0. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Editor responsable

Juan Carlos Arriaga-Rodríguez

Traducción

Magnolia Negrete Cetina (UAERoo, Campus Chetumal)

Consejo Editorial

Bonnie Lucía Campos Cámara (UAERoo, Campus Chetumal).

Tania Libertad Camal-Cheluja (UAERoo, Campus Chetumal).

Clara Sugedy Torres Uicab (ITCh, Campus Chetumal).

Blanca Estela Marín Sánchez (FES Aragón-UNAM).

Norma Angélica Oropeza García (UAERoo, Campus Chetumal).

Rafael Romero Mayo (UAERoo, Campus Chetumal).

Eduardo Fernández Guzmán (Universidad de Guanajuato, México).

Comité científico internacional

Eric Cardín (UNIOESTE-Brasil).

Ivan Vega Guillen (FES-UNAM-México).

Ian Boxil (UWI-Jamaica).

Johannes Maerk (University of Applied Sciences FH, Vienna).

Juan Agullo Fernández (UNILA-Brasil).

Francisco Lara-Valencia (Arizona State University).



Índice

Introducción

1-2

Mario Valero Martínez.

Los paisajes degradados y la extracción minera en las fronteras sureste y sur de Venezuela.

3-36

Andrea Orozco Godínez y Federico Morales Barragán.

Rutinas en la cooperación transfronteriza: la experiencia de las Cumbres intermunicipales entre el suroccidente de Guatemala y Tapachula, Chiapas.

37-61

Crucita Aurora Ken Rodríguez.

La investigación científica transfronteriza con datos primarios: riesgos de seguridad en la frontera México-Belice.

63-80

Pável Bautista Solís, Juan Carlos Ramírez Brenes, Luis Diego Segura Ramírez y Sandra Lezcano Calderón.

EduFrontera: Facilitación de procesos colaborativos de educación no formal en el desarrollo local sostenible con organizaciones rurales en poblados transfronterizos del distrito Santa Cecilia, La Cruz, Costa Rica.

81-108

Tania Libertad Camal-Cheluja y Juan Carlos Arriaga-Rodríguez.

Representaciones sociales y transformación urbana de la ciudad fronteriza de Chetumal.

109-132

Rigoberto Rodríguez Quirós y José Rodrigo Rojas Morales.

La bioeconomía como paradigma para enfrentar las movilidades climáticas transfronterizas.

133-157

Roy Atencio Morales, José Eligio Gómez Rojas y Diego Zúñiga Montero.

Posesión, explotación, transacción y condiciones legales en la franja fronteriza Costa Rica-Panamá.

159-176

Fernando Gutiérrez Coto y Jorge Luis Loáiciga Gutiérrez.

Oportunidades comerciales en organizaciones del cantón fronterizo de La Cruz, Guanacaste.

177-191

Presentación

Mario Valero Martínez

Todo encuentro entre quienes se dedican a estudiar espacios fronterizos y las diversas interacciones territoriales transfronterizas, legales e ilegales, acerca cada vez más a la comprensión de sus ámbitos complejos y cambiantes. Lo que ocurre hoy en una frontera, al día siguiente podría tener otro significado y distinta valoración. Este es, quizás, uno de los signos de estos tiempos, en los que retorna con fuerza un rancio nacionalismo que ya no se reduce solo a la construcción de muros y alambradas; ahora las amenazas se extienden a sectores impositivos puntuales de las economías nacionales, teniendo como moneda de cambio a los inmigrantes, a quienes se presenta como los culpables de todas las “calamidades” nacionales. Mientras tanto, algunos gobernantes de sus países de origen aceptan estas políticas sin rubor, con el fin de escudar sus malversaciones e ineficaces gestiones —responsables, en gran medida, de los éxodos— y garantizar así su permanencia en el poder.

A pesar de estas indeseables circunstancias, las fronteras son espacios de enormes riquezas multidimensionales que inducen al encuentro y al entrecruzamiento de quienes laboran en diferentes campos del saber. Un tema central unifica: las fronteras y lo transfronterizo. Esta ha sido una de las virtudes apreciadas en los simposios programados por la Universidad Nacional de Costa Rica, Campus Nicoya, bajo la iniciativa del profesor Juan Carlos Ramírez Brenes y con la colaboración de colegas de universidades nacionales y extranjeras. Ese fue el espíritu de la organización del *II Simposio de Estudios Transfronterizos. Tendencias, experiencias y realidades: aportes para la investigación en América Latina*, realizado en octubre de 2023.

El énfasis del evento se centró, intencionalmente, en las reflexiones sobre los aportes de cada ponente y en los resultados de sus experiencias, en el marco de los cuatro ejes temáticos previamente establecidos. Resultó fructífero el intercambio de ideas sobre la temática dedicada a Fronteras: enfoques y tendencias en debate, una discusión abierta y



plural orientada a examinar y deliberar en torno a las corrientes contemporáneas sobre las fronteras y los desafíos para comprender las dinámicas territoriales en América Latina. Igualmente exitosas fueron la presentación y el intercambio de experiencias y realidades en temas puntuales, derivados de procesos de investigación en casos de estudio con sus respectivos resultados y aportes metodológicos. Gran interés despertaron las ponencias sobre movilidades e interacciones transfronterizas, que permitieron examinar y comparar los factores formales y no convencionales que determinan las movilidades humanas, las interacciones y las nuevas realidades migratorias en América Latina. Finalmente, se abordó, en una primera aproximación, el tema relacionado con el comercio y sus dinámicas transfronterizas, no como exclusivo intercambio de mercancías, sino como una alternativa para examinar su impacto cultural, social y ambiental.

Los debates sobre estos temas resultaron muy satisfactorios. Con el propósito de divulgar los resultados del simposio, presentamos ocho artículos que recogen, en gran medida, las temáticas abordadas y debatidas durante el evento. Agradecemos, en primer lugar, a los autores por haber aceptado la publicación de sus trabajos, los cuales, estamos seguros, contribuirán a nutrir los estudios sobre las fronteras. Nuestro especial agradecimiento al doctor Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, editor de la *Revista Digital Costa Oriental* y profesor de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo, por confiar en nuestro trabajo y contribuir a su divulgación.



Los paisajes degradados y la extracción minera en las fronteras del sureste y sur de Venezuela

Degraded landscapes and mining extraction at the southeast and southern borders of Venezuela

Mario Valero Martínez

Cómo citar

Valero Martínez, M. (2025). Los paisajes degradados y la extracción minera en las fronteras del sureste y sur de Venezuela. *Revista Digital Costa Oriental*. Número Especial, 3-36.

RESUMEN

El tema que se propone en este artículo forma parte de la permanente línea de investigación sobre las fronteras venezolanas, auspiciadas y apoyadas desde diferentes proyectos por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad de Los Andes. En este caso se orienta a tratar los aspectos más relevantes de la extracción minera que impactan en la degradación geoambiental y cultural de los estados Bolívar y Amazonas, localizados al sureste y sur de Venezuela en las fronteras con Brasil y Colombia. Especialmente se examinan los efectos ambientales intensificados en estas dos décadas del siglo XXI con el viraje dado a las políticas de extractivismo minero legal e ilegal. Primero se hace referencia a la nacionalización del oro y otros minerales estratégicos en 2011. Luego se revisan los principales efectos devastadores ocasionados por el decreto de 2015 denominado Plan Nacional de Desarrollo estratégico Arco Minero del Orinoco. Igualmente se describe la actuación de fuerzas del estado venezolano, la violencia generada por diversos grupos delictivos, bandas criminales y grupos guerrilleros colombianos en el dominio territorial y sus enfrentamientos con las comunidades indígenas. En suma, se busca describir desde diferentes ángulos el proceso de degradación de los espacios con mayores áreas protegidas de Venezuela.

Palabras clave: Ambiente; Paisaje; Degradación; Frontera; Minería; Extractivismo.

ABSTRACT

The topic addressed in this article is part of an ongoing research line on Venezuelan borders, sponsored and supported by various projects of the Council for Scientific, Humanistic, Technological, and Arts Development (CDCHTA) at the Universidad de Los Andes. Specifically, it aims to analyze the most relevant aspects of mining extraction and its impact on geo-environmental and cultural degradation in the states of Bolívar and Amazonas, located in southeastern and southern Venezuela along the borders with Brazil and Colombia. The study particularly examines the intensified environmental effects observed during the first two decades of the twenty-first century, driven by shifts in both legal and illegal mining extractivism policies. First, we discuss the 2011 nationalization of gold and other strategic minerals. Next, the analysis focuses on the devastating consequences of the 2016 decree establishing the National Plan for the Strategic Development of the Orinoco Mining Arc. Additionally, it explores the role of Venezuelan state forces, the violence perpetrated by criminal groups, gangs, and Colombian guerrilla factions in territorial disputes, and their clashes with Indigenous communities. In short, this work seeks to comprehensively describe the degradation process in Venezuela's most significant protected areas from multiple perspectives.

Keywords: Environment; Landscape; Degradation; Border; Mining; Extractivism.



Introducción¹

La preocupación por el medioambiente o, en un sentido más amplio, por el ambiente, entendido como la expresión de las interacciones entre los seres humanos y el espacio biofísico, es una referencia constante en todos los ámbitos de la actividad humana. Cada vez penetra más en la cotidianidad de las personas, forma parte de las agendas geopolíticas globales y locales de organismos multilaterales, ocupa un lugar destacado en las gestiones gubernamentales bajo diversas interpretaciones, y es objeto de interés para organizaciones no gubernamentales especializadas. Asimismo, está presente en investigaciones académicas y científicas transdisciplinarias, en las artes en todas sus manifestaciones, e incluso en la publicidad de productos de consumo masivo incluidos aquellos de alta toxicidad.

En este amplio panorama, es innegable la creciente expansión de la conciencia sobre la necesidad de preservar el ambiente como un factor indispensable para el hábitat humano. Esta relevancia contemporánea, que hoy parece obvia, se asocia desde hace décadas con el progresivo reposicionamiento del valor de la naturaleza, en oposición a las prácticas descontroladas de intervención humana en el medio físico. Morin (1999, p. 14) alude al "retorno de la naturaleza" en los años sesenta, con el surgimiento de la conciencia ecológica como "una de las reivindicaciones más personales y profundas, que nace y se desarrolla en entornos urbanos cada vez más industrializados, tecnificados, burocratizados y cronometrados". Una reivindicación que, sin embargo, no ha tenido un camino fácil y sigue enfrentando obstáculos vinculados a intereses económicos y geopolíticos.

Pese a la creciente convocatoria a la defensa ambiental, esta contrasta con las constantes denuncias sobre las actividades humanas que, en todas las escalas territoriales y dimensiones socioespaciales, han contribuido a la degradación ambiental, especialmente del medio natural. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (s/f) advierte reiteradamente sobre su destrucción generalizada y sus consecuencias para el futuro de la humanidad, destacando el consumo descontrolado de recursos naturales y cuestionando los

¹ Este artículo se deriva de la investigación titulada: Estudio de los complejos cambios socioespaciales surgidos en las fronteras de Venezuela desde la segunda mitad del presente siglo y la exploración de alternativas para la reconstrucción de las oportunidades sociales orientadas al desarrollo humano fronterizo, aprobado por el Consejo de Desarrollo Científico Humanístico Tecnológico (CDCHT)/ULA, código NUTA-H-417-21-09-B.

modelos predominantes de extracción y uso. Estas prácticas se consideran causas fundamentales de la llamada “triple crisis planetaria: cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación (ONU, 2024). Aunque estas advertencias están respaldadas por sólidas evidencias científicas, se enfrentan no solo a las tesis negacionistas promovidas por actores con intereses geoeconómicos y geopolíticos, sino también a quienes, con similares intenciones, actúan con impunidad e irresponsabilidad en la degradación ambiental, en muchos casos, incluso bajo el disfraz de un supuesto desarrollo sustentable.

Un ámbito particularmente alarmante se presenta con la extracción minera. En varias escalas geográficas se han analizado los impactos socioambientales de estas prácticas extractivas y en Latinoamérica, serias advertencias recaen en su acelerada expansión en la Amazonía, región descrita en PNUMA (2009) como un complejo ecosistema que, observado en el conjunto de los territorios nacionales que lo componen, está sometido a un creciente proceso de degradación ambiental en todas sus dimensiones, como resultado, especialmente, de las actividades legales e ilegales entorno a la extracción del oro y otros minerales estratégicos. Heck e Ipenza (2014) reseñan los impactos que ha dejado la minería legal e ilegal en ochenta áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento, con la pérdida de áreas boscosas y la contaminación de los ríos en los países de la cuenca amazónica; también destacan las secuelas del uso de mercurio en las actividades extractivas auríferas y sus repercusiones sobre la salud, a lo que suman la criminalidad, la explotación sexual y el trabajo infantil.

Por otra parte, la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG, 2020) sostiene que la intensificación de la extracción minera, especialmente de oro y minerales estratégicos como el coltán y el niobio en la Amazonía, está relacionada al incremento de los precios de estos minerales en los mercados internacionales. Igualmente se indica que alrededor de un millón de kilómetros cuadrados (1.440.476 km²) se realizan actividades mineras en sus diferentes fases, lo que representa el 17% de la región. En referencia a la minería ilegal, especialmente de oro, se realiza en 17.3% de las Áreas Naturales Protegidas y en 10% de los territorios indígenas de toda la Amazonía; según la información de RAISG (2020) se registraron 4.472 localidades con ejecución de prácticas mineras ilegales de las cuales 50% (2.576) se localizaron en Brasil, seguidas del 32% (1.423) en Venezuela. En otra

perspectiva, el informe de SOS Orinoco (2024) da cuenta de la minería ilegal en los países amazónicos (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) al documentar en detalle los múltiples aspectos relacionados con los efectos de la explotación minera en la biodiversidad y los derechos humanos de las comunidades indígenas y locales.

Estos datos reflejan, *grosso modo*, el inquietante avance de la degradación ambiental en el territorio amazónico, que al detallarse en escalas nacionales y sus específicos espacios regionales, se observan las particulares condiciones e intensidades de los daños causados, pero también de los conflictos que surgen en torno a la apropiación y expansión de las actividades mineras, especialmente de la extracción de oro. En esta perspectiva se trazan los propósitos de este artículo orientados a examinar los factores fundamentales que inciden en el deterioro socioambiental en los estados Amazonas y Bolívar de Venezuela que se incluyen, en sentido amplio, como parte de la cuenca amazónica. Estas son dos entidades fronterizas localizadas al sur y sureste del territorio nacional, afectadas por el profundo impacto provocado por la extracción minera en los sensibles ecosistemas, al tiempo que han forjado reconfiguraciones territoriales y dinámicas socioespaciales, determinadas por la conflictividad surgida entre diversos actores que disputan los espacios de control para la explotación minera, estimulados en gran medida, por las políticas institucionales en instancias gubernamentales venezolanas, dirigidas al incentivo de la extracción y comercialización minera en el presente siglo, particularmente del oro.

El tema en cuestión se aborda en tres partes. La primera explora en conjunto, la importancia geopolítica y geo-ambiental de estos estados fronterizos. En la segunda parte, se presenta en amplio panorama, algunas de las principales repercusiones del deterioro ambiental y la conflictividad vinculadas a las políticas institucionales gubernamentales para la expansión minera, especialmente acentuadas desde el decreto de creación del Arco Minero del Orinoco. En la tercera parte se reseña la presencia de grupos armados en estas entidades fronterizas y su relación con la explotación minera. Finalmente se proponen algunas notas concluyentes relativas a los degradados paisajes del ámbito geográfico delimitado en este texto, que también tiene como objetivo, contribuir a difundir la delicada situación socioambiental de estos estados fronterizos venezolanos como consecuencia de las incontroladas actividades extractivistas mineras.

Los paisajes intervenidos o lo que destruye la extracción minera

Al hacer referencia a las condiciones geográficas de los 424.028 km² que suman las superficies de los estados fronterizos Amazonas y Bolívar, equivalente al 46.2% del territorio venezolano (Mapa 1), se entrecruzan, necesariamente, el alto significado geopolítico, económico, geoambiental y cultural que se asigna a este vasto territorio y las voces de alarma que describen las manchas de la devastación ambiental y relatan los frecuentes episodios de conflictividad que se han extendido aceleradamente en el presente siglo en torno a las actividades extractivas mineras. Estas conexiones son muy importantes para entender la gran cantidad y las consecuencias de la degradación ambiental que han cambiado las dinámicas territoriales, sociales y socioambientales, y que han llevado a la creación de otros paisajes destruidos.



Mapa 1. Estados fronterizos Bolívar y Amazonas
Fuente: Instituto Geográfico Simón Bolívar
Elaboración propia

Desde la perspectiva geopolítica, esta porción del territorio venezolano limita con Colombia y Brasil; en el extremo sur, el estado Amazonas es fronterizo con los estados Amazonas y Roraima de Brasil, y en esa localización forma parte de la cuenca amazónica. En el suroeste, el

estado Amazonas hace frontera con los departamentos de Vichada y Guainía en Colombia. Esta área tiene importantes actividades transfronterizas que se realizan a través de rutas de transporte por río, conectando ciudades y poblaciones cercanas en ambos países (Valero 2011).

El sureste, el estado Bolívar es limítrofe con el estado de Roraima en Brasil. En este ámbito fronterizo, las relaciones humanas y comerciales tienen como centros de referencia a las ciudades de Santa Elena de Uairen (Venezuela) y Roraima (Brasil), interconectadas a través de la carretera 10 y BR-174 respectivamente, así como por rutas alternas o trochas de extensión binacional, utilizadas para el comercio ilegal que de igual manera han servido de vías para la masiva movilización de emigrantes venezolanos, especialmente a partir de 2016, inducidos por la crisis económica, social y política nacional. Por otra parte, un complejo y controversial factor geopolítico se presenta en esta geografía fronteriza, relacionado con la histórica reclamación venezolana de 159.000 km² birlados o despojados en fraudulenta negociación en la definición limítrofe con Gran Bretaña, plasmada en el irritado Laudo Arbitral de 1899 y posteriormente heredada por la República de Guyana. La controversia se extiende a las delimitaciones y posesiones marítimas en el Atlántico que involucran el control de recursos gasíferos, petroleros y otros minerales localizados en este vasto territorio demandado por Venezuela (Valero, 2011).

Tabla 1. Población estados fronterizos sureste y sur de Venezuela. 2011

Población	Total	Indígena	%
Amazonas	142 143	76 314	53.7
Bolívar	1,426 964	54 686	4.0
Total	1,569 107	131 000	25.4
Fuente: INE, Censo de población y vivienda, 2011.			

En términos demográficos y según el censo de población y vivienda de 2011, lamentablemente no hay disposición de datos más recientes en las instituciones venezolanas correspondientes. Ambos estados sumaban 1,569.107 habitantes, de los cuales el 90% residía en el estado Bolívar (Tabla 1) y en las dos entidades la población se concentra mayoritariamente en ciudades medias, ciudades capitales y sus entornos urbanos. El 25% de la composición de la población es de origen indígena, perteneciente a 49 grupos étnicos, y más de la mitad habita en Amazonas (Tabla 1).

Sin embargo, estos datos censales no reflejan el número actualizado de habitantes de estos estados fronterizos ni en el resto del territorio nacional, afectados por la masiva emigración a partir de 2016 que sumó 7,74 millones de inmigrantes venezolanos esparcidos por todo el mundo en 2024, consecuencia de la compleja emergencia humanitaria de Venezuela. Según el informe publicado por HumVenezuela² (2023), el 69.8% de los 28,8 millones que estiman viven en Venezuela se encuentran en pobreza multidimensional, determinada por ingresos precarios, bajo poder adquisitivo, privación de servicios básicos (agua potable, electricidad, gas doméstico, salud, educación y vivienda); en los datos suministrados se señala que los hogares reportan un ingreso promedio de 102,5 dólares mensuales, monto que no alcanza para cubrir gastos básicos familiares, que superan más del 80% en relación con el ingreso recibido.

La emigración forzada se extiende a todos los sectores y ámbitos geográficos nacionales, impactando en las dinámicas territoriales y socioespaciales a escalas estatales y locales. Las cifras publicadas en el citado informe de HumVenezuela (2023) indican que 430.505 personas oriundas del estado Bolívar y 38.150 de Amazonas se encuentran desplazadas fuera del país; igualmente, aunque en menor cantidad, pero no menos significativa, se presenta en ambos estados desplazamientos a otras entidades venezolanas (Tabla 2). Estos movimientos migratorios, obviamente, no sólo indican una disminución de población, también reflejan la pérdida de recursos humanos con diversas cualificaciones y niveles educativos.

² “HumVenezuela es una plataforma independiente de organizaciones de la sociedad civil venezolana, creada entre 2018 y 2019 con el fin de monitorear, documentar y hacer seguimiento a la Emergencia Humanitaria Compleja (EHC), para medir sus impactos en la privación de derechos de la población en Venezuela”.

Tabla 2. Desplazamientos de personas en los estados fronterizos sureste y sur de Venezuela.
2023

Población	Desplazados a otros países	%	Desplazados dentro del país	%
Total, Venezuela	7,746 962	25.3	1,224 816	4.0
Amazonas	38 150	20.4	11 524	6.5
Bolívar	430 505	23.3	51 136	2.9
Fuente: HUM-Venezuela, 2023.				

Además, a nivel estatal y local, revelan las diferentes condiciones de vida que inducen a la migración interna. Los desplazamientos forzados de Bolívar y Amazonas abarcan a pueblos y comunidades indígenas que mayoritariamente se dirigen a los estados fronterizos Roraima³ en Brasil y las adyacencias de los departamentos de Guainía y Vichada en Colombia⁴ respectivamente, afectados no solo por las precarias condiciones de vida (KapeKape, 2020) y la violación de derechos humanos, adicionalmente también por las recias disputas que giran en torno al control de sus ancestrales hábitats, surgidas en la avasallante expansión de las actividades mineras, dirigidas por múltiples actores y agentes institucionales como funcionarios del gobiernos nacionales y locales, militares, organizaciones para-institucionales, sindicatos, grupos indígenas, guerrilleros colombianos, garimpeiros y bandas delictivas que buscan ocupar, apropiarse, colonizar y controlar la extracción legal e ilegal de la minería, lo que ha generado graves consecuencias socioambientales y culturales para las comunidades indígenas.

³ Según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, s/f), para 2022 había en Brasil más de ocho mil personas indígenas procedentes de Venezuela, concentradas mayoritariamente en los estados Roraima, Amazonas y Pará. “En su mayoría, estos grupos indígenas refugiados se componen de cinco etnias; las más representativas, en términos poblacionales, son la warao (70% del total) y la pemón (24%), seguidas de las etnias e’ñepá, kariña y wayúu”. ACNUR. Iniciativas de ACNUR y sus socios garantizan los derechos de las poblaciones indígenas refugiadas en Brasil. Comunicados de prensa 3 de febrero de 2023.

⁴ Según KapeKape (2020) “El principal destino de los indígenas que salen de Amazonas es la República de Colombia, hacia Puerto Carreño, en el departamento del Vichada, en el norte que hace frontera con Venezuela en el municipio Atures y por el sur hacia Cumaribo, también en el departamento del Vichada, y a Puerto Inírida en el departamento del Guainía, fronterizo con el municipio Atabapo; otra ruta va hacia Sao Gabriel de Cachoeira, estado Amazonas en Brasil y San Felipe, Colombia, por los pasos clandestinos del municipio fronterizo Río Negro”.

Lo geoambiental en amenaza y destrucción permanente

Desde la perspectiva geoambiental, esta porción del territorio venezolano, conformada por los estados Amazonas y Bolívar, a la que se agrega Delta Amacuro, forma parte de la región amazónica y, debido a esta condición geográfica, Venezuela participa en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que en su definición político-administrativa abarca un poco más de 7.4 millones de km², de los cuales 0.7% (53.000 km²) pertenece a la superficie de Venezuela, correspondiente a una pequeña parte del estado Amazonas a través del río Casiquiare. Sin embargo, esta extensión, según OTCA (2009), varía de acuerdo con los criterios utilizados para los estudios biogeográficos e hidrográficos⁵ y en este caso la superficie venezolana se extiende a 470 219 km². En este contexto se refuerza la valoración dada a la interrelación entre geodiversidad y biodiversidad que caracterizan a los estados fronterizos Amazonas y Bolívar, amenazados por la acelerada e incontrolada expansión de la extracción minera que, en dos décadas del presente siglo, ha mantenido sostenidas intervenciones y avances, reflejados en la configuración de degradados paisajes.

Al hacer referencia a la geodiversidad de estos estados fronterizos se destaca que gran parte de sus superficies pertenecen a una de las formaciones más antiguas del planeta, el Escudo o Macizo Guayanés, en una extensión 430 000 km² que representa el 46.9% del territorio nacional en la que se identifican cuatro grandes unidades geomorfológicas con sus variados relieves en los que asombran las formaciones rocosas tabulares únicas, denominadas Tepuy, o espectaculares altiplanicies como La Gran Sabana, o las onduladas penillanuras de las serranías de Imataca o el Casiquiare; un ámbito geográfico descrito por Vivas (2012, p. 63) como una inmensa región natural que “alberga en su espacio múltiples, variados y esplendidos paisajes, los cuales constituyen recursos escénicos de gran valor”, que, no obstante, insistimos se encuentra sometida al acecho de las extractivismo minero.

Asimismo, en este vasto territorio se encuentran seis de los siete ríos más caudalosos de Venezuela: Orinoco, Caroní, Paragua, Cuyuní y Ventuari, evaluados como valiosos y

⁵ A partir del reconocimiento de la complejidad de la Amazonía y para efectos de los criterios utilizados para su estudio la OTCA (2009, p. 39) establece tres delimitaciones del territorio amazónico: ecológico o biogeográfico, hidrográfico y político-administrativo.

estratégicos recursos ambientales que trascienden sus alcances regionales; así por ejemplo, el voluminoso caudal del río Caroní, valorado en su potencialidad para la generación de hidroelectricidad, es, en efecto, aprovechado como fuente del complejo hidroeléctrico venezolano, localizado en su cuenca baja y administrado por la empresa nacional Electrificación del Caroní que empezó a funcionar en 1956, año en que se construyó el primer embalse y junto a posteriores ampliaciones genera el 72% de la energía eléctrica de Venezuela. No obstante, en diversos estudios dedicados al seguimiento de las condiciones ambientales del Amazonas venezolano (SOS Orinoco, 2020), señalan que en las márgenes del río Caroní se ha expandido en las últimas décadas la minería intensiva ilegal, incluyendo aledañas áreas naturales protegidas bajo régimen especial. Estas incontroladas intervenciones no sólo causan deforestación y contaminación de las aguas, de igual manera se advierte sobre las futuras consecuencias que podría tener sobre el funcionamiento del complejo eléctrico y la producción de energía.

La contaminación hídrica como señala Machado-Allison (2012) se ha extendido a todos los cuerpos de agua debido a la explotación artesanal o industrial de oro en la mayoría de los principales ríos de la región y “representa una seria amenaza a los ecosistemas acuáticos debido al uso de grandes cantidades de mercurio que superan los valores máximos permitidos por la Organización Mundial de la Salud con severos riesgos a la salud humana”, y es especialmente relevante en las cuencas de los ríos Cuyuní, Caroní y Caura del estado Bolívar, así como en diferentes zonas de Amazonas (Clima21, 2023, diciembre).

Los paisajes de estas entidades fronterizas se caracterizan de igual manera, por la fascinante biodiversidad que, en su conjunto se valora como gran reservorio de vida y de riquezas naturales, al tiempo que se considera como importante fuente para la vida del planeta. Desde el punto de vista biofísico interesa destacar algunos rasgos significativos de la cobertura vegetal. Al sur, en el estado Amazonas, se encuentra la mayor diversidad de vegetación del territorio venezolano distribuidas en cuatro provincias fisiográficas que contienen cuatro biomas y 56 tipos de vegetación, destacando ampliamente las variadas formaciones boscosas que ocupan 93% de la superficie estatal, seguidos de arbustales (2.1%), sabanas y herbáceas (4.7%) y formaciones primarias (Boadas, 1983; Esteves y Dumith, 1998; Escandel, 2008). En tanto que, para el estado Bolívar se describen heterogéneos paisajes de diversas formaciones

vegetales de bosques húmedos, arbustales y sabanas o herbazales (Muñoz 2008) y en especializados estudios al referirse a esta entidad como parte de la región de Guayana, se señala que los bosques pluviales siempre verdes son las comunidades más extensas y variadas, luego siguen las sabanas gramíneas y en algunos lugares se encuentra vegetación herbácea exclusiva de la región (Riina y Huber, 2003), no obstante, se indica que la formación o vegetación arbustiva se extiende ampliamente en toda la región.

Otro importante factor geo-ambiental relacionado con los espacios geo-diversos y biodiversos se configura alrededor del resguardo de ecosistemas naturales y áreas culturales en condiciones excepcionales a través de las denominadas Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), un instrumento jurídico utilizado para delimitar, proteger y disfrutar espacios naturales únicos o endémicos. En Venezuela estas figuras tienen sus antecedentes en 1937 con el decreto de creación de Parques Nacionales y Reservas Forestales y se delimita el primer parque con el nombre de Rancho Grande, que luego se llamaría Henri Pittier (Gabaldón, 1992). Posteriormente se fue ampliando la cobertura con la incorporación de reservas, refugios y santuarios de fauna silvestre, monumentos naturales, zonas de interés turístico, áreas sometidas a régimen de administración especial consagradas en Tratados Internacionales, así como reservas biosferas entre otros, sustentadas en las bases jurídicas plasmadas en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio aprobada en 1983. En los estados Amazonas y Bolívar, los espacios naturales protegidos se delimitan en 6 parques nacionales y 19 monumentos naturales que suman alrededor de 9,6 millones de hectáreas (Tabla 3) a los que se agregan 4 reservas forestales con fines productores y de aprovechamiento, 3 zonas protectoras con fines de uso moderado y la importante Reserva de Biósfera Alto Orinoco-Casiquiare (República de Venezuela, 1991) con una extensión de 8,9 millones de hectáreas solapada con 3 parques nacionales y 4 monumentos naturales y hábitat de 17 grupos étnicos, integrados mayoritariamente por Yanomami, Yek'wana y Sanema, conformando un ámbito geocultural y ecológico de singulares características.

Tabla 3. Estados Amazonas y Bolívar. Áreas Bajo Protección Especial

Algunos Espacios naturales protegidos	Amazonas /ha	Bolívar / ha	Total / ha
Parques Nacionales	5,310 000	3,300 000	8,610 000
Monumentos Naturales	571 815	500 000	1,071 815
Total	5,881 815	3,800 000	9,681 815
Reserva de Biosfera Alto Orinoco-Casiquiare	8,477 466		8,477 466
Fuente: Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, INPARQUES. 1997.			

En estos paisajes geoambientales, diversos espacios naturales y culturales han sufrido un proceso progresivo de degradación y perturbación debido a la intervención de múltiples actores involucrados en actividades extractivas —legales e ilegales—, especialmente de oro, coltán y otros minerales con tierras raras, abundantes en los suelos de los estados Amazonas y Bolívar. Estas acciones no solo violan las normativas de protección ambiental, sino que también generan una creciente conflictividad y criminalidad derivada de las disputas por el control de las zonas mineras, incluyendo los territorios ancestrales de las comunidades indígenas. Esta situación se intensificó durante los primeros quince años del siglo XXI, vinculada a las políticas mineras impulsadas por el gobierno venezolano, y se agravó a partir de 2016 con la aprobación del proyecto de creación y delimitación de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco (AMO).

Política minera y degradación del paisaje

La atracción por los minerales, especialmente de yacimientos auríferos, ha formado parte de las historias exploradoras del sureste y sur del territorio venezolano⁶ y desde el anuncio de su

⁶ Historias legendarias se cuentan en las crónicas de viajeros y exploradores que ambicionaban encontrar con persistencia y mucha fantasía el camino a El Dorado, algunas compiladas por Becco (2003). En el siglo XVIII las conjeturas en torno a la presencia de oro en las arenas de los ríos y en venas de cuarzo, señala Perera (2006, p. 428) “fueron frecuentemente motivo de declaraciones oficiales y de pesquisas para confirmar su veracidad”. Pero fue hasta mediados del siglo XIX, concretamente en 1853, cuando se descubre el primer depósito importante de oro en las playas de río Yuruari, en el estado Bolívar. Desde entonces la extracción minera se fue expandiendo, al punto que fue un factor fundamental en la reorganización político-administrativa venezolana, influyendo en la creación de territorios federales como Yuruari y Caura, ambos con comprobadas minas de oro que, aunque declaradas

hallazgo oficial en el siglo XIX se describen períodos de auge y declive en la producción de oro, pero es en los últimos quince años del siglo XX cuando se registran los primeros saltos significativos, con alta explotación en el estado Bolívar, concentrado en el denominado triángulo aurífero conformado por el municipio El Callao, y las localidades de Tumeremo, El Dorado, Las Claritas y el Kilómetro 88 del municipio Sifontes, así como en los entornos de la ciudad fronteriza Santa Elena de Uairén y la parroquia Icabarú del municipio Gran Sabana. También se expandió lentamente en el estado Amazonas, específicamente en los municipios Atabapo y Alto Orinoco. La pronta difusión de esta actividad minera ocurrió entre 1986 y 1997, impulsada por factores asociados al aumento internacional del precio del oro, el creciente despliegue de agentes legales e ilegales de los mercados nacionales y foráneos en las zonas de explotaciones mineras y, puntualmente, a las condiciones locales y tradicionales de extracción aurífera. Según lo documenta Olivo (2008, p. 75) entre 1990 y 1993 “se instalaron en el país más de 40 empresas mineras privadas y empresas del Estado, como Minerven y Tecmin, las cuales realizaron actividades de exploración en un espacio geográfico no inferior a las 50.000 ha”. Por otra parte, en términos globales, Rigüey, Rojas y Mora (2018) señalan que la producción aurífera en Venezuela se mantuvo por debajo de los 2 millones de gramos hasta 1986, aunque en 1997 registró una producción de 22 millones de gramos.

Al relacionar este trepidante incremento de la producción aurífera con la ampliación de los espacios mineros y la degradación ambiental en los estados fronterizos de Bolívar y Amazonas, destaca que el uso de suelo minero aumentó de 8,1 mil hectáreas en 1986 a 34,7 mil hectáreas en 1999; es decir, el espacio dedicado a estas actividades creció 4,2 veces en el período indicado, de los cuales 85.5% se localizó en el estado Bolívar. Al mismo tiempo, la pérdida de cobertura boscosa en ambos estados alcanzó 128,7 mil hectáreas; la mayor cantidad, equivalente al 83%, ocurrió en el estado Bolívar⁷. En este contexto se acentuaron y

propiedades del Estado y Administradas por el Ejecutivo Nacional, se concedía su explotación por largos períodos a empresas mineras nacionales y extranjeras.

⁷ En 1986 la cobertura de bosque en el estado Bolívar era de 19.108.198 de hectáreas y para 1997 fue de 19.013.245 hectáreas, es decir, en once años se perdieron 94.943 hectáreas de bosques. Los datos de incremento de uso minero y la cobertura de bosque para los estados Bolívar y Amazonas provienen de la Plataforma Venezuela MapBiomass – Colección 2 de cobertura y uso del suelo de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Venezuela, consultada el 1 de diciembre de 2024 a través del enlace: <https://venezuela.mapbiomas.org/>. Cálculos y porcentajes realizados por el autor.

afloraron viejos y nuevos conflictos vinculados, por una parte, a la violación de los decretos y normativas de protección ambiental y, por otra, a la creciente presencia invasora de mineros brasileros o garimpeiros y otros grupos y bandas dedicadas a la minería ilegal, especialmente alarmante en ámbitos de alta fragilidad ecológica del Alto Orinoco y en áreas protegidas como el parque nacional Yacapana y otros monumentos naturales del estado Amazonas, igualmente ocurrió en ecosistemas endémicos del estado Bolívar. En ambos casos emergen, los enfrentamientos y la violencia generados por las corrientes invasoras de mineros, legales e ilegales en el hábitat de las comunidades indígenas asentadas en el sur y sureste fronterizo venezolano.

Durante este período las exploraciones auríferas se extendieron a pesar de las restricciones establecidas en la legislación venezolana. En 1989, por ejemplo, se decretó la prohibición de las actividades mineras en el estado Amazonas, entonces denominado Territorio Federal, aludiendo a la fragilidad de sus ecosistemas y a los riesgos de la degradación ambiental producida por la anarquizada actividad minera. Ese mismo año se aprobó el reglamento parcial de la Ley de Ordenación del Territorio sobre el manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales que, entre otros aspectos, estableció las regulaciones a las actividades extractivas en los espacios protegidos. Avanzando en la conservación y defensa medioambiental y cultural, en 1991 se creó el Parque Nacional Parima Tapirapecó y la Reserva de Biosfera del Alto Orinoco-Casiquiare (RBAOC) en el estado Amazonas, considerando su alto potencial de recursos naturales, compuestos por biomas prístinos valorados por sus significados científico y biológico, pero al mismo tiempo por la presencia de las comunidades indígenas asentadas en sus entornos, concebidas como patrimonio cultural y ecológico también objeto de protección y conservación. Asimismo, en la delimitación de la RBAOC se buscó proteger la importante red hídrica que abarca desde las nacientes del río Orinoco y su interconexión con la cuenca del río Amazonas a través del brazo del Casiquiare; conformando un espacio tanto de interés científico como geopolítico para Venezuela.

Un año después, en 1992, se decretan las Normas para Regular la Afectación de los Recursos Naturales Renovables, Asociados a la Exploración y Explotación de Minerales (Presidencia de la República, 1992) que tienen por objeto la reglamentación, los requerimientos para autorizar y aprobar la ocupación del territorio y, como se señala en unos de sus artículos, la afectación

de los recursos naturales renovables, así como establecer los lineamientos de control de la exploración y extracción de minerales metálicos y no metálicos a cielo abierto, a los fines de atenuar el impacto ambiental que pudieran ocasionar estas actividades. Por otra parte, en el contexto mundial de la política de conservación ambiental de 1994, la UNESCO declaró al Parque Nacional Canaima, ubicado en el estado Bolívar, Patrimonio de la Humanidad, por su excepcional riqueza natural. Este parque, colindante con las fronteras de Brasil y el territorio Esequibo, tiene una extensión de tres millones de hectáreas, es hábitat de la comunidad indígena Pemón y se caracteriza por sus especiales mesetas rocosas denominadas Tepuyes, por su biodiversidad y por la cascada con la la caída de agua más alta del mundo conocida como Salto el Ángel, o Churúm Merú.

Diversos instrumentos jurídicos atinentes al medioambiente, junto con normativas vinculadas a la Ley de Ordenamiento del Territorio, se implementaron para tratar de ordenar la actividad minera y contener la propagación de la extracción ilegal de oro en los estados venezolanos colindantes con Brasil y Colombia. Aunque en buena medida cumplieron su cometido, no obstante, la explotación minera ilegal amplió sus espacios con las crecientes invasiones de mineros brasileiros o garimpeiros, venezolanos y colombianos, ocasionando no solo severos daños ambientales, también impulsaron enfrentamientos, violencia y disputas en el hábitat de las comunidades indígenas que, en compleja trama relacional, se convertían en obstáculos para la extensión de estas actividades ilícitas y, por tanto, en objeto permanente de abusos, desmanes y criminalidad de los grupos y bandas mineras que buscaban apropiarse de sus territorios.

No fueron pocas las denuncias que apuntaban a las acciones vandálicas contra las comunidades indígenas y la expansión de las actividades mineras ilegales en la década de 1970. Posteriormente, estudios realizados por la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (COPAF 1992, p. 180) advierten sobre la invasión intermitente de oleadas de garimpeiros a partir de 1989 en la cabecera del río Orinoco en el estado Amazonas. Al mismo tiempo, alertan sobre la fuga de riqueza minera y la indefensión y amenazas contra la vida de los Yanomami y otros grupos indígenas vecinos, como se materializó en los años siguientes. En Bello (2024) se documenta una de las tragedias lamentables y atroces en la historia de las comunidades

indígenas vinculadas a la minería ilegal, ocurrida entre los meses de junio y julio de 1993, cuando un grupo de mineros brasileños asesinó a 16 indígenas de la etnia yanomami e hirió a otro grupo en la región Haximú-Venezuela, en los límites con Brasil, que refleja, para entonces, el conflicto surgido por la invasión garimpeira en el hábitat de las comunidades indígenas del Alto Orinoco.

Pero la explotación de minerales, especialmente de oro, no se focaliza sólo en los grupos ilegales, también ha formado parte de los objetivos de la institucionalidad pública estatal a través de política y planes de desarrollo minero que, en muchos casos, contribuyeron a poner en riesgo la protección medioambiental. En 1997, en el contexto de la crisis económica y social venezolana, originada entre otros factores por la caída vertiginosa del precio del petróleo, principal sostén de los ingresos nacionales, el gobierno planteó entre las medidas alternas ampliar la explotación minera y a través de un decreto presidencial (Presidencia de la República, 1997) propuso modificar parcialmente los patrones de uso de la Reserva Forestal Imataca⁸, ubicada entre los estados Bolívar y Delta del Orinoco, para promover zonas mixtas de prospección, exploración, explotación, procesamiento, transformación y transporte de minerales metálicos y no metálicos. Sin embargo, las protestas de investigadores, organizaciones ambientales, comunidades indígenas y básicamente la respuesta positiva a una demanda introducida a la Corte Suprema de Justicia detuvo la implementación de dicho decreto, aunque no dictaminó su anulación (República de Venezuela, 1997).

Esta victoria de las organizaciones ambientalistas contra el plan gubernamental duró unos pocos años. Al entrar el siglo XXI, Venezuela experimenta un cambio de gobierno y la imposición de un modelo político y económico bajo las difusas banderas de la denominada revolución cívico-militar bolivariana, que un cuarto de siglo después ha resultado devastador para la sociedad venezolana y de manera particular impulsor de planes de extracción minera que, por acción, participación y omisión, han facilitado la mayor degradación medioambiental en los estados fronterizos del sur y sureste de Venezuela.

⁸ La Reserva Forestal de Imataca fue creada en 1963 (. Tiene una extensión de 3,5 millones de hectáreas y es el hábitat natural de comunidades indígenas, Pemón, Kariña, Warao, Arawak y Akawaio.

Minería y deterioro del paisaje. Un cuarto de siglo de despropósitos

Desde los primeros años de gestión, el gobierno presidido por Hugo Chávez (1999-2013) proyectó en los planes nacionales la explotación minera, especialmente de oro, y posteriormente incorporó el coltán y otros minerales compuestos de elementos químicos denominados tierras raras; varias medidas se dictaron para el control de este sector minero⁹ y bajo esa perspectiva en 2004 se aprobó el primer decreto de envergadura que, con variantes y en esta ocasión sin mayor oposición, retoma y redefine el Plan de Ordenamiento y Reglamentación de la Reserva Forestal de Imataca (República de Venezuela, 2004), aunque los fines no se diferencian del rechazado decreto de 1997. En esta versión se proponen programas de evaluación de zonas destinadas a la pequeña, mediana y gran minería en esta reserva forestal, en tanto que, el uso minero está referido a “la prospección, exploración, explotación, procesamiento, transformación, almacenamiento, transporte y comercialización de minerales metálicos y no metálicos”, incluyendo las instalaciones asociadas a proyectos mineros; igualmente destaca la incorporación de las comunidades indígenas a las actividades mineras, esto obedece a que parte de la Reserva Forestal es el hábitat de varias comunidades indígenas, en su mayoría de la etnia Pemón; asimismo se indica que el Estado se reserva el derecho sobre las investigaciones relacionadas con el mineral con fines estratégicos o de seguridad nacional.

En suma, este plan de ordenamiento mantuvo, en esencia, el propósito establecido en el cuestionado decreto de 1997 al autorizar la exploración minera en varias zonas de la Reserva Forestal de Imataca. Al legalizar la minería aurífera en un espacio protegido, se estimulaba indirectamente su expansión en cualquier área protegida de los estados Amazonas y Bolívar; simultáneamente agudizaba no solo los problemas ambientales, también se extendía a los enfrentamientos entre viejos y nuevos actores, incluyendo a las comunidades indígenas por el dominio de los espacios mineros. Por otra parte, en el progresivo control estatal de la minería aurífera y en el contexto de la imposición del modelo económico estatista, en 2008 el

⁹ Varios planes, sin éxito alguno, se implementaron en estos años, tales como el Plan Piar de 2003, luego reconvertido en la Misión Piar en 2005, orientado a la organización de la minería artesanal, pequeños mineros y comunidades indígenas; en 2006 se anunció la reconversión minera en la Cuenca del Caroní.

gobierno nacional expropió la mina de Oro Las Cristinas a la empresa canadiense Crystallex que había sido otorgada en concesión por el mismo gobierno en 2002; esta mina, ubicada en el municipio Sifontes del estado Bolívar y en los límites de la Reserva Forestal de Imataca y el Parque Nacional Gran Sabana, tiene las más altas reservas de oro y es la de mayor extensión de Venezuela y se clasifica como la cuarta más grande del mundo. En ese año, de igual manera, se revocó la concesión de la mina Las Brisas a la empresa Gold Reserve localizada en el mismo municipio y se militarizó los entornos del río Paraguaza en el municipio Caroní con el objetivo de contener la explotación -ilegal- y el contrabando del coltán. Dos años después el gobierno implementó el Plan Caura con el objetivo de detener la minería ilegal y la devastación ambiental, incrementando la presencia militar (SOS-Orinoco, 2024) en esta cuenca de estado Bolívar, que posteriormente desvió sus objetivos, derivando en represión y complicidad delictiva, según las denuncias de comunidades locales.

El total control estatal de la minería del oro se concretó con la nacionalización de 2011, al aprobar el Decreto-de Ley regulador del régimen y yacimientos de oro (República Bolivariana de Venezuela, 2011), aludiendo razones de interés nacional y de índole estratégica. Con esta decisión se reservan al Estado las actividades primarias, definidas en la explotación de minas y yacimientos de oro; las actividades conexas y auxiliares que corresponden al almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercialización interna y externa del oro; también le otorga la potestad para crear empresas de su propiedad y mixtas dedicadas al ejercicio o ejecución de estas actividades; de igual manera, el Estado se encarga de la revisión de los daños causados a la degradación del ambiente por el modelo minero imperante y garantizar la explotación con criterios sustentables (Artículos 1 y 2).

Tabla 4. Estado Bolívar. Deforestación de bosques y uso minero

Estado Bolívar	2000	2013	2023	2000-2013	2013-2023	2000-2023
Formaciones boscosas	19,752 822	19,581 554	19,417 741	-289.058	-163.813	-335.081
Bosque	18,983 284	18,829 839	18,686 659	-252.382	-143.180	-296.625
Uso minero	35 973	65 020	97 936	50 716	32 916	61 963
Municipios						
Sifontes						
Formaciones boscosas	2,553 162	2,531 607	2,503 659	-21.555	-27.948	-49.503
Bosque	2,550 283	2,528 687	2,500 526	-21.596	-28.161	-49.757
Uso minero	13 507	24 799	44 587	11.292	19.788	31.080
Gran Sabana						
Bosque	2,172 403	2,166 951	2,159 035	-5.452	-7.916	-13.368
Herbazales y arbustales	1,019 873	1,017 537	1,015 313	-2.336	-2.224	-4.560
Uso minero	3.571	7.573	11 390	4.002	3.817	7.819
Fuente: Elaboración propia con datos de Biompas https://venezuela.mapbiomas.org/						

El control estatal minero se asume como alternativa productiva y generadora de recursos financieros en momentos en que se acentuaba la crisis económica venezolana, causada, entre otros factores, por la disminución de los ingresos nacionales, como consecuencia de la caída del precio del petróleo, principal soporte de las arcas o fondos nacionales, pero también, por un modelo económico rentista, estatista, dilapidador de los recursos y destructor del aparato productivo nacional. Por otra parte, el Decreto-Ley se dictamina en ambientes de hostilidades y crecientes conflictividades, derivadas de las disputas por el control de los espacios mineros, especialmente en los estados Bolívar y Amazonas, anarquización de la explotación de la minería ilegal, la degradación medioambiental y el surgimiento de bandas delictivas, incluyendo las incursiones de los grupos guerrilleros colombianos que, desde entonces, han

mantenido lazos de afinidad, simpatía y empatía con el gobierno de Venezuela (Valero 2020), así como a la creciente presencia de militares como agentes intervinientes no sólo para el controla minero, también como copartícipes de las actividades (negocios) mineras legales e ilegales.

Poco efectiva resultó la nacionalización del oro y escasa eficacia mostraron los entes estatales creados¹⁰ y la intervención de la FANB para el ordenamiento de la producción del oro, el control de la degradación ambiental y la disminución de la conflictividad provocados por la expansión minera en los estados Bolívar y Amazonas; todo lo contrario, en estos ámbitos se agudizó la problemática minera. Desde el punto de vista ambiental, entre 2000 y 2013, el uso del suelo dedicado a las explotaciones mineras casi se duplicó en el estado Bolívar al pasar de 35.973 a 65.030 hectáreas; en el mismo lapso, la pérdida de formaciones boscosas alcanzó las 289.058 hectáreas, más del 87% era masa boscosa o bosques; en ambos casos, porcentajes superiores al promedio estatal se presentan en los municipios fronterizos Sifontes y Gran Sabana (Tabla 4). En el estado Amazonas, la superficie minera se triplicó, al crecer de 383 a 1.331 hectáreas; en tanto que las formaciones boscosas sufrieron una pérdida de 15.873 hectáreas, más de la mitad corresponde a eliminación de bosques. En esta entidad, los espacios de la extracción de oro se incrementaron considerablemente en el municipio Atabapo y afectaron los frágiles ecosistemas del Alto Apure (Tabla 5).

¹⁰ El 26 de diciembre de 2012, se creó la Corporación Venezolana de Minería (CVM), empresa estatal encargada de explorar, explotar, producir, transformar, refinar, manufacturar, distribuir, importar y exportar todo tipo de material proveniente del aprovechamiento de minas y yacimientos de minerales en todas sus fases, que incluye, además, la ejecución de programas y proyectos de desarrollo en el área minera (Corporación Venezolana de Minería, s/f).

Tabla 5. Estado Amazonas. Deforestación de bosques y uso minero

Estado Amazonas	2000	2013	2023	2000- 2013	2013- 2023	2000 - 2023
Formaciones boscosas	16,956 204	16,940 331	16,891 666	-15 873	-48 665	-64 538
Bosque	15,116 369	15,116 292	15,080 444	-77	-35.848	-35.925
Uso minero	383	1.331	6.009	948	4.678	5.626
Municipios						
Atabapo						
Formaciones boscosas	2,189 174	2,185 937	2,176 659	-3.237	-9.278	-12.515
Bosque	1,658 772	1,662 468	1,659 144	3.696	-3.324	372
Uso minero	79	793	4.522	714	3.729	4.443
Alto Orinoco						
Formaciones boscosas	4,784 807	4,784 092	4,778 237	-715	-5.855	-6.570
Bosque	4,707 305	4,706 693	4,700 560	-612	-6.133	-6.745
Uso minero	272	336	906	64	570	634
Fuente: Elaboración propia con datos de Biomaps https://venezuela.mapbiomas.org/						

El extractivismo minero causa contaminación de ríos y lagos. También provoca graves cambios en la biodiversidad, erosión permanente del suelo y daño a ecosistemas delicados en zonas protegidas. Igualmente, han afectado la calidad de vida, en especial la salud de habitantes y trabajadores de los entornos mineros, no solo por el uso indebido de mercurio y cianuro en la actividad aurífera a cielo abierto, sino también por el rebrote de enfermedades como la tuberculosis, el paludismo y la malaria; en este último padecimiento las cifras alarman. Cáceres (2011) señala que en el estado Bolívar se registraron 4.998 casos de malaria en 2001 y

para 2010 esta enfermedad se incrementó en 795.2% al diagnosticarse 39.744 casos y la incidencia málrica en ese lapso fue de 235.288 personas afectadas por esta enfermedad. A este cuadro se agrega la proliferación de otras enfermedades como el sida y otras de transmisión sexual.

Por otra parte, durante la década 2020 se han agudizado diversas conflictividades, originadas con la expansión de las bandas criminales, la presencia activa de organizaciones sindicales que derivaron en estructuras mafiosas, algunas dirigidas desde las cárceles venezolanas a través de sus jefes denominados pranes¹¹, las constantes incursiones de los grupos guerrilleros de las FARC-disidentes y el ELN, las invasiones de garimpeiros brasileños, las intervenciones fraudulentas de funcionarios públicos nacionales y locales, así como miembros del estamento militar de diferente rango y jerarquía actuando con total impunidad. Los escenarios conflictivos y delictivos se conforman con las alianzas esporádicas y permanentes entre estos actores para el control territorial, la explotación y comercialización legal e ilegal del oro, los diamantes y el coltán, entre otros recursos mineros. En estos ambientes han sido frecuentes las denuncias de las organizaciones no gubernamentales, los habitantes en general y las comunidades indígenas en particular, relacionadas con el acoso ejercido por funcionarios públicos y la represión desplegada por miembros pertenecientes a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, pero también por las agresiones y la violencia perpetradas por guerrilleros, garimpeiros y mineros ilegales venezolanos, especialmente en sectores de la comunidad Yanomami en la Reserva de Biosfera del Alto Orinoco-Casiquiare del estado Amazonas, así como en las comunidades indígenas de la Gran Sabana, especialmente en Icabarú y otros municipios mineros del estado Bolívar.

Testimonios de estos acechos, por ejemplo, se registraron en 2014 cuando la Organización de Mujeres Indígenas del municipio Autana (OMIDA) (Conde y Moncada2015) asumió la portavocía de las mujeres indígenas del estado Amazonas, se pronunciaron contra la presencia de los grupos armados no estatales, así como de mineros ilegales en sus ancestrales hábitats; para entonces denunciaron el constante hostigamiento y las amenazas contra pobladores y organizaciones indígenas, así como la violación de sus derechos

¹¹ Acrónimo para referir a los jefes de los grupos delictivos en las cárceles venezolanas y significa: preso asesino nato.

constitucionales. Protestas como estas se han incorporado a la cotidianidad de casi todos los habitantes y en diversos sectores de los estados Amazonas y Bolívar, afectados por la violencia y desmanes surgidos en las disputas por el control del extractivismo minero. El panorama descrito para esta primera década del siglo XXI se profundizó en todos sus críticos escenarios en la década siguiente, al tiempo que se redimensionaban las acciones gubernamentales en la planificación, promoción y explotación de la minería del oro y del coltán en los estados del sureste y sur de Venezuela. En 2014 el sucesor de H. Chávez, después de su muerte en 2013, Nicolás Maduro, dando continuidad a la política del extractivismo minero, anteponiendo en sus argumentos la construcción del socialismo y la refundación de la patria y en los umbrales de la peor crisis económica, social y política, sin parangón en la historia venezolana, nombró una Comisión Presidencial para la Protección, el Desarrollo, y Promoción Integral de la Actividad Minera Lícita en la Región de Guayana (República Bolivariana de Venezuela, 2014) con la tarea de elaborar y ejecutar un plan de acción para abordar la problemática suscitada por la minería ilegal; desde entonces y hasta 2022 se aprobaron alrededor de 37 leyes, decretos y resoluciones relacionadas directa o indirectamente con el extractivismo minero, entre ellos el cuestionado Plan de Desarrollo Arco Minero del Orinoco (AMO).

Arco minero del Orinoco, la devastación del ambiente

En 2015, la complicada situación venezolana avanza en caóticos escenarios de conflictividad y precariedad multidimensional. La geopolítica vecinal se afina en enfrentamientos bilaterales con Brasil y especialmente con Colombia, transversalizado por las constantes denuncias de la presencia de grupos guerrilleros operando en los estados fronterizos de Venezuela y el cierre de las fronteras decretado unilateralmente por el mandatario Nicolás Maduro. La crisis social se caracteriza por la creciente pobreza y el desabastecimiento, y la escasez de bienes y servicios se extiende por toda la geografía nacional y emerge un inesperado y masivo movimiento de emigrantes que pronto alcanzó cifras inesperadas y nunca vistas en la historia de América del Sur. La crisis política se incrementa con la represión, la violación de los derechos ciudadanos y la imposición del modelo autocrático definido en la revolución cívico-militar bolivariana. En el ámbito económico, se evidencia el fracaso de las políticas estatistas

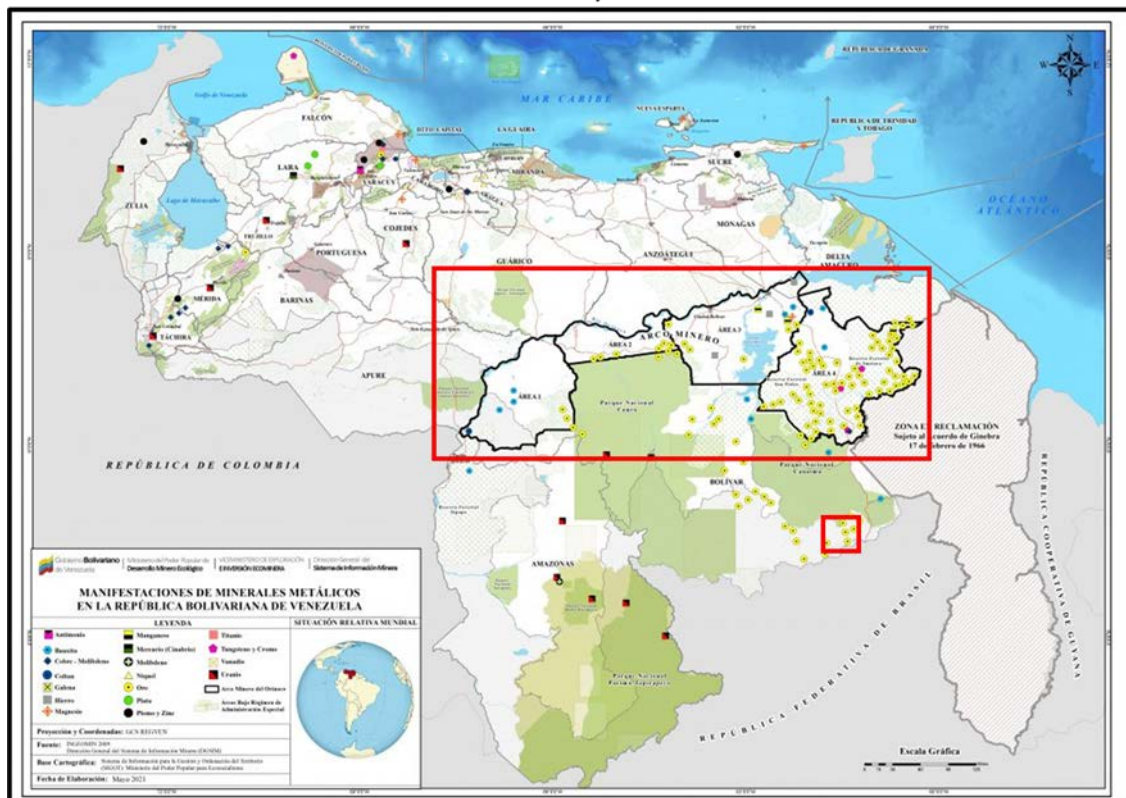
y las expropiaciones que afectaron considerablemente el aparato productivo nacional. Este se vio menoscabado, además, por la caída vertiginosa de los precios del petróleo, la ineficacia en el manejo de la industria petrolera y la administración corrupta de los ingresos nacionales.

En este complejo panorama, el gobierno de Venezuela buscó como vía alterna para compensar las deficiencias presupuestarias, la inestable y arruinada economía, el afianzamiento y la expansión del extractivismo minero del oro y otros minerales estratégicos, con el foco puesto especialmente en los recursos existentes en el estado Bolívar y en las otras entidades que conforman la amazonía venezolana. El enfoque minero, heredado de los planes del mandatario H. Chávez, se trazó desde un principio con criterios centralizadores y concentradores en la figura del presidente de la República y marcada participación militar a través de entes asignados a la FANB. Con estas orientaciones a finales de 2015 el mandatario N. Maduro derogó el decreto de nacionalización del oro aprobado en 2011 y emitió un nuevo decreto que, con sustanciales modificaciones, igualmente reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, pero en esta versión incorpora otros minerales estratégicos (República Bolivariana de Venezuela, 2015) y otorga al presidente de la República la facultad directa para aprobar y crear empresas mixtas de explotación minera, la realización de actividades primarias a través del Ministerio con competencias en materia minera y la potestad de ampliar el régimen regulatorio para integrar otros minerales estratégicos a las actividades de explotación minera; igualmente establece la obligatoriedad de vender y entregar al Banco Central de Venezuela todo el oro y demás minerales que se obtengan de la minera; asimismo se excluye de la reserva estatal el ejercicio de las actividades conexas o auxiliares relacionadas con el aprovechamiento del oro y otros minerales estratégicos tal como estaba establecido en el Decreto-Ley derogado.

Para completar el control estatal del negocio minero y ampliar la participación militar, en 2016 se creó la Compañía Anónima Militar Industrias Mineras (CAMIMPEG), adscrita al Ministerio de la Defensa, asignándole la administración de las actividades ilícitas de servicios petroleros, gas y, entre otras extensas funciones, la explotación en general y otras actividades conexas y auxiliares mineras. Simultáneamente el gobierno venezolano promovió un plan de búsqueda de inversiones extranjeras en países como China, Rusia, RD Congo, Arabia Saudita, Sudáfrica, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Palestina, Alemania y Suiza para proyectos que se

Estas decisiones se asumieron en la estrategia preparatoria del gobierno venezolano para la creación en 2016 de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco (AMO) (República Bolivariana de Venezuela, 2016), en una superficie de 111.935,7 km², correspondiente al 12.25% del territorio venezolano y dividido inicialmente en 5 bloques o área de explotación minera (Mapa 2).

MAPA 2. VENEZUELA. ARCO MINERO DEL ORINOCO
111.843,70 KM2



Se complementa con este decreto, la organización de todo un entramado bajo control estatal de la extracción minera del oro y otros minerales estratégicos. Sin embargo, pronto surgieron los cuestionamientos y las protestas de diversos actores nacionales y locales. También se manifestaron organizaciones no gubernamentales, agrupaciones indígenas y la Academia de las Ciencias. Quienes denunciaron la inconstitucionalidad del decreto, y advirtieron sobre los graves impactos medioambientales y culturales que generaría la extracción minera. Estos

impactos se verían agravados por la minería ilegal y la presencia de bandas delictivas que buscan controlar los espacios mineros.

Desde el punto de vista legal, las objeciones apuntaron en un primer momento a denunciar la inconstitucional decisión presidencial de aprobar el decreto del AMO, puesto que el procedimiento violaba la potestad de la Asamblea Nacional, único órgano facultado para legislar sobre el régimen de minas; obviaba los derechos territoriales de las comunidades indígenas; incumplía con lo establecido en las leyes ambientales; desestimaba los estudios de impacto ambiental; omitía el principio de transparencia e información general, entre otros aspectos de orden legal (Badell 2021). En la perspectiva ambiental, las críticas se centraron en los daños irreversibles que causaría el extractivismo minero dentro y fuera del AMO, en especial en las zonas de alta fragilidad ecológica, las repercusiones negativas sobre la biodiversidad, así como la contaminación a las fuentes de agua y el agotamiento del suelo. Sin embargo, todas las críticas fueron desestimadas y el gobierno venezolano puso en marcha el extractivismo en el Arco Minero del Orinoco. Como era de esperarse, estas actividades derivaron en la informalización en todos los niveles; gran parte de la explotación minera se realiza sin regulación ambiental, sin los permisos requeridos, sin las condiciones laborales adecuadas y con mucha opacidad en el rendimiento productivo. Por otra parte, esta anarquizada política sirvió de aliciente a la expansión de la explotación en otros sectores de los estados Amazonas y Bolívar, incluyendo zonas protectoras y Áreas Bajo Régimen Especial, causando no sólo puntuales y crecientes daños ambientales; también han generado graves conflictos entre bandas delictivas y ampliación de los espacios de violencia.

Degradación y violencia

El deterioro medioambiental y cultural, así como la creciente conflictividad minera, avanzó considerablemente en la segunda década del presente siglo, estimulado posteriormente por la anarquizada actividad desplegada en el Arco Minero del Orinoco que desbordó sus límites territoriales. Para 2020, según datos publicados por RAISG (2020), en el Amazonas venezolano se habían detectado 1.432 localidades de prácticas mineras ilegales, de las cuales 17,35% estaban ubicadas en Áreas Bajo Régimen Especial y 10% en territorios indígenas. Datos más específicos indican que, entre 2013 y 2023, el uso del suelo minero en el estado Bolívar

aumentó a 97.936 hectáreas, incrementando la superficie en un 33.65% en 10 años (Tabla 4), el 57.15% distribuido en los municipios Sifontes (45.5%) y Gran Sabana (11.65%). La expansión minera en los alrededores de Santa Elena de Uairén y el eje conformado con el río Icabarú ha sido especialmente alarmante. Este río es uno de los tributarios más importantes del río Caroní en la frontera con Brasil y, a pesar de la intervención minera ilegal, preserva una valiosa cobertura boscosa según SOS Orinoco (2020). Otro síntoma del daño ambiental, producto no solo de la actividad minera, se refleja en la pérdida adicional de 163.813 hectáreas de formaciones boscosas (Tabla 4), especialmente en sectores de la Gran Sabana y en la cuenca del río Icabarú.

En el estado Amazonas, en 1989 se prohibió por decreto presidencial la actividad minera en toda la entidad (República de Venezuela, 1989). Sin embargo, la acometida depredadora de la fragilidad de ecosistemas endémicos y, en general, de las formaciones boscosas ha sido preocupante a principios del presente siglo, como consecuencia de la penetración de los mineros ilegales que han afectado considerablemente la biodiversidad; contaminado las aguas y han generado graves conflictos con las comunidades indígenas. Aunque la minería a pequeña escala o artesanal se ha practicado en estos territorios desde los años de 1980, su intensidad extractiva se acentúa considerablemente en la segunda década del presente siglo, explotada por diversos actores ilegales: los garimpeiros brasileños, mineros colombianos y venezolanos; recordemos que este estado colinda con Colombia y Brasil; grupos guerrilleros que no se detienen en sus acciones ante los esporádicos operativos realizados por la FANB, en muchos casos acusados también de participar en el ilícito negocio minero.

Según datos suministrados por Mongabay (2023), en el municipio Manapiare se detectaron 48 focos de minería ilegal y 612 hectáreas deforestadas, en tanto que en el Alto Apure se contabilizaron 22 focos ilegales. Otra fuente se indica que el suelo de uso minero en el estado Amazonas aumentó 4,5 veces entre 2013 y 2023; es decir, creció de 1.331 a 6.009 hectáreas y en su distribución a escala municipal, el 90% se localiza en el municipio Atabapo (83.3%) y en el Alto Orinoco (1.7%) (Tabla 5). En este municipio, junto al río Negro, se encuentra delimitada la Reserva de Biosfera Alto Orinoco-Casiquiare, asechada por garimpeiros y otras bandas mineras que ejercen intimidación y violencia a Ye'kwana y Sanema de la etnia Yanomami en

sus territorios ancestrales. Las consecuencias de los daños ambientales se reflejan con mayor intensidad en la destrucción de las formaciones boscosas. Aunque no solo se debe a la extracción minera, esta actividad ejerce un gran impacto, pues se estima que las formaciones boscosas en el estado Amazonas se redujeron en 48 665 hectáreas entre 2013 y 2023, con particular repercusión en el municipio Atabapo y un acelerado crecimiento del daño en el Alto Orinoco (Tabla 5), lo que ha causado daños irreversibles en algunos sectores.

La muerte y violencia minera

El trabajo legal e ilegal en las minas no solo genera graves consecuencias en la degradación ambiental y en el deterioro cultural indígena, también se refleja en las condiciones de vida y alta vulnerabilidad de trabajadores, familiares y poblaciones que habitan en los entornos del extractivismo minero en los estados Bolívar y Amazonas. Tres factores de alto riesgo y peligrosidad rondan en los espacios de las actividades mineras. Por una parte, se identifican las duras condiciones laborales que incluyen la sobreexplotación, el trabajo infantil, y en muchos casos acortan la esperanza de vida, sobre todo cuando se trata del uso de mercurio y cianuro que contaminan las aguas y se extienden a comunidades cercanas, esta situación se agrega las frágiles condiciones de salud vinculadas al rebrote de enfermedades como la malaria, sobre la que hicimos referencia en páginas anteriores, y presenta un repunte de 78.267 casos en el estado Bolívar (Fundación IO, 2024) en 2023, de los cuales 55% se presentaron en el municipio fronterizo Sifontes, en tanto que en la Gran Sabana aumentaron de 283 a 1013 en ese mismo año, con alta incidencia en la parroquia Icabarú, coincidiendo con la incorporación como quinto bloque del Arco Minero del Orinoco. Decretado por el mandatario Nicolás Maduro, lo que permite inducir las insalubres condiciones legales e ilegales del trabajo minero venezolano.

Desde otro ángulo y asociado a las condiciones laborales, las denuncias relacionadas con los deplorables ambientes para el trabajo ilegal en las minas y también las han sido frecuentes. Información mediática describe los graves accidentes generados por deslizamientos de tierras, aluviones y otros eventos de alto riesgo provocados por la extracción minera a cielo abierto, así como por otras modalidades de labores extenuantes realizadas sin medidas de protección. Entre 2017 y 2024 se registraron 57 accidentes y se estima que 160 personas

perdieron la vida en derrumbes (SOS Orinoco, 2024) y otros accidentes mineros en los estados Bolívar y Amazonas, lo que permite tener una imagen de las condiciones de trabajo infrahumanas en estos territorios.

El tercer factor está directamente relacionado con la violencia causada por los enfrentamientos entre diversas bandas delictivas que involucran a actores públicos, privados, cuerpos de seguridad, garimpeiros, grupos guerrilleros colombianos y comunidades indígenas, por el control de los espacios de extracción y comercialización de oro y otros minerales estratégicos y la defensa de territorios ancestrales. En marzo de 2016 ocurrió lo que se conoce como la masacre de Tumeremo (COFAVIC, 2016), cuando fueron asesinados 28 mineros y días después fue encontrada una fosa común con 17 cadáveres con disparos en la cabeza y sus cuerpos desmembrados. Se calcula que entre 2012 y 2020 ocurrieron alrededor de 38 masacres mineras y 217 personas fueron asesinadas por bandas criminales, cuerpos de seguridad del Estado y grupos de guerrilleros del ELN y las FARC-disidentes; estos últimos tienen una amplia presencia en toda la frontera venezolana, controlan territorios clave para sus operaciones con anuencia y alianza con instancias gubernamentales venezolanas (Valero 2020). La presencia de estos grupos guerrilleros también ha sido denunciada por comunidades indígenas del estado Amazonas (Insightcrime, 2022) por el hostigamiento y la persecución a que han sido sometidos en intentos de desplazarlos de sus tierras ancestrales en alianza con militares venezolanos (Palomino, 2022). Estos son grupos que controlan parte del territorio sur y sureste de Venezuela, imponen sus reglas en las comunidades, participan del negocio del oro y otros minerales estratégicos, financian operaciones que abarcan el narcotráfico, el tráfico de armas y controlan enclaves territoriales venezolanos para sus operaciones delictivas.

Estos tres factores, por su magnitud, importancia y complejidad, requieren detallados estudios, pues tienen influencia considerable en todo el desarrollo de las actividades mineras en estos estados fronterizos, que no son objeto de este artículo.

Conclusiones

Entre los objetivos propuestos en este artículo se trazó, entre sus ideas centrales, describir, en primer término, la importancia geoambiental de los estados Bolívar y Amazonas, destacando el significado medioambiental, geocultural y humano de los territorios que conforman esos estados del sureste y sur de Venezuela. Junto con ese propósito se ha contrastado el riesgo ambiental y humano que representa el progresivo avance del extractivismo minero, especialmente desde la primera década del siglo XXI con la expansión de la minería ilegal y, posteriormente, después de la nacionalización del oro en 2011. Luego se demuestra el avance desmedido y la anarquizada actividad minera a partir de las medidas que impuso el gobierno de Venezuela bajo el mandato de Nicolás Maduro, a pesar de las manifestaciones expresadas por especialistas, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas y la Academia de las Ciencias, contra la creación del Plan de Desarrollo Nacional Arco Minero del Orinoco que, en efecto, ha generado graves daños ambientales, incluso en zonas protectoras y Áreas Bajo Protección Espacial, como ocurre en la Reserva Forestal de Imataca y en la Reserva de Biosfera del Alto Orinoco-Casiquiare, además de toda la degradación causada en las formaciones boscosas.

Se estima que entre los años 2000 y 2023 se perdieron 399.619 formaciones boscosas, 83,2% corresponden a bosque, en contrapartida el uso de suelo minero se extendió a 67.589 hectáreas en estos estados fronterizos, con alta extensión en los municipios Alto Orinoco, Atabapo y Gran Sabana. En este contexto, se observa la escasa preocupación de las autoridades gubernamentales por imponer una estricta política de control al extractivismo minero legal e ilegal y por el contrario se podría inducir un estímulo intencional al permitir, salvo esporádicos operativos militares, una opacidad en el manejo y control de la productividad minera en estos estados de Bolívar y Amazonas, repartida en los diferentes actores, que participan directa e indirectamente en el negocio minero. Según la organización Transparencia Venezuela, en 2022 la producción de oro aumentó en 2% en Venezuela, situándose en un rango entre 35,5 y 45 toneladas al año, representando entre 2.250 y 2.700 millones de dólares.

Los datos anteriores dan la idea de la importancia que tiene para Venezuela el negocio minero del oro y de otros minerales estratégicos, bajo control del Estado, para los novedosos desarrollos tecnológicos. Finalmente, diversos grupos delictivos ya mencionados en páginas anteriores atraviesan toda esta actividad minera. Estos grupos afectan a las comunidades indígenas al imponer condiciones y negociaciones, ofrecer empleos en las minas y luego ocupar sus territorios. Este proceso de apropiación y desalojo ha generado protestas y enfrentamientos entre indígenas y grupos guerrilleros.

Referencias

- ACNUR. (s.f.). *Iniciativas de ACNUR y sus socios garantizan los derechos de las personas desplazadas y refugiadas en Colombia*. Comunicados de prensa. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/iniciativas-de-acnur-y-sus-socios-garantizan-los-derechos-de-las>
- Badell, R. (2021). Inconstitucionalidad del Decreto de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional “Arco Minero del Orinoco”. *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, (162), pp. 893-933
- Becco, H. (2003). *Crónicas del Dorado*. Caracas. Biblioteca Ayacucho.
- Bello, L. (2024). La Masacre de los Yanomami de Haximú. 30 años después. JUNIO – JULIO 1993 – 2023. En: Bello Luis Jesús (Editor). 2024. *La Masacre de los Yanomami de Haximú 30 Años Después. Una Perspectiva de Defensa de los Derechos Indígenas*. Caracas: Editorial: Wayamoutheri-PROVEA. <https://provea.org/wp-content/uploads/2024/10/HAXIMU-30-anos-despues.pdf>
- Boadas R. (1983). *Geografía del Amazonas venezolano*. Caracas: Ariel-Seix Barral.
- Cáceres, J. L. (2011). La malaria en el estado Bolívar, Venezuela: 10 años sin control. *Boletín de Malariología y Salud Ambiental*, 51(2), pp. 215-229. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1690-46482011000200010
- Clima21. (2023, diciembre). *Informe. Ríos entre la destrucción y el olvido: Efectos del extractivismo minero en los ríos al sur de Venezuela*. <https://clima21.net/informes/rios-entre-la-destruccion-y-el-olvido-efectos-del-extractivismo-minero-en-los-rios-al-sur-de-venezuela/>
- Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-venezolanos (COPAF). (1992). *Amazonas. Diagnóstico y Estrategias*. Caracas: Publicaciones Monfort.
- Comité de Familiares de las Víctimas de los Sucesos de Febrero-Marzo de 1989 (COFAVIC). (2016). *Informe final sobre caso de los mineros asesinados en Tumeremo, estado Bolívar*. <https://cofavic.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-Final-sobre-Caso-de-los-Mineros-asesinados-en-Tumeremo-Estado-Bolivar.pdf>
- Conde, A. y Alicia Moncada, A. (2015), *Segunda Asamblea de la Organización de Mujeres Indígenas de Autana*. Venezuela: Ediciones Wanaaleru.

- Corporación Venezolana de Minería (CVM). (s.f.). Inicio [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://www.facebook.com/CorporacionVenMineria>
- Escandell García, H. (2008). Estado Amazonas. En P. Cunill Grau (Ed.), GeoVenezuela (Tomo 5, pp. 170-239). Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Estevez, J. y Dumith, D. (1998). Diversidad biológica en Amazonas. Bases para una estrategia de gestión. Caracas: Fundación Polar.
- Fundación IO (2024, 22 de febrero). 78.276 casos de malaria en el estado Bolívar, Venezuela, en 2023. <https://fundacionio.com/22-febrero-2024-78-276-casos-de-malaria-en-el-estado-bolivar-vene>
- Gabaldón, M. (1992). Parques Nacionales y conservación ambiental. Caracas: Fundación Banco Consolidado.
- Heck, C. e Ipenza, C. (2014). La realidad minera ilegal en los países amazónicos. En: Análisis comparativo de la situación de la minería ilegal en seis países amazónicos. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <https://saqueada.amazoniasocioambiental.org/La-realidad-de-la-mineria-ilegal-en-paises-amazonicos-SPDA-d891b11c9433fe22ae037fca2a0d7cd5.pdf>
- HUM-Venezuela (2023). Informe de seguimiento a la compleja emergencia humanitaria en Venezuela. <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2024/01/Informe-de-Seguimiento-de-la-EHC-HumVenezuela-Noviembre-2023-2.pdf>
- Insightcrime (2022). *Una ocupación cultural: guerrillas e indígenas en la Amazonía venezolana*. <https://insightcrime.org/es/noticias/una-ocupacion-cultural-guerrillas-e-indigenas-en-la-amazonia-ven>
- KapeKape. (2020, 6 de marzo). Indígenas de Autana piden la salida de la minería y de grupos armados de sus territorios. <https://kape-kape.one/2020/03/06/indigenas-de-autana-piden-la-salida-de-la-mineria-y-de-grupos-armados-se-sus-territorios/>
- Machado-Allison, A. (2012). La contaminación por mercurio en los ríos de la Guayana: Una realidad preocupante. Boletín de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, 72(3-4), 7-8.
- MapBiomás Venezuela. (s.f.). Cobertura y uso del suelo de Venezuela. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://shorturl.at/uNtvS>
- Martiz, M. (s/f). *La Sangrienta fiebre del oro. Pranes. Guerrilla y Militares*. Caracas: Transparencia Venezuela. https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2018/11/EPE-II-Sector-Mineria_AF.pdf
- Mongabay. (2023, 1 de agosto). Venezuela: Monitoreo satelital detecta 70 focos de minería ilegal y 934 hectáreas deforestadas en territorio yekwana y sanema. <https://es.mongabay.com/2023/08/venezuela-focos-de-mineria-ilegal-deforestacion-en-territorio-yekwana-y-sanema/>
- Morin, E. (1999). Introducción a una política del hombre. Barcelona: Gedisa.
- Olivo Chacín, B. (2008). Geografía de la minería. En P. Cunill Grau (Ed.), GeoVenezuela (Tomo 4, pp. 28-149). Caracas: Fundación Empresas Polar. https://bibliofep.fundacionempresaspoler.org/media/1030/gv_t4_c29_p028_149_lres_single_preview.pdf
- Palomino, S. (2022, 16 de noviembre). La mina de oro en la que trabajan de la mano ELN, disidencias de Colombia y la Guardia venezolana. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2022/11/la-mina-de-oro-en-la-que-trabajan-de-la-mano-eln-disidencias-de-colombia-y-la-guardia-venezolana/>

- República de Venezuela. (1991, 1 de agosto). Decreto N° 1635 (5 de junio de 1991): Reserva de Biosfera con el nombre de “Alto Orinoco-Casiquiare”. *Gaceta Oficial*, (34 767).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (s/f). Programa para el medio ambiente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.unep.org/es/explore-topics/sustainable-development-goals>
- RAISG. (2020). Economías ilegales, minería ilegal. *Atlas Amazonía bajo presión 2020*. <https://atlas2020.amazoniasocioambiental.org/posts/economias-ilegales>
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). (2020). Amazonía bajo presión: Una radiografía de las principales amenazas al bosque tropical más grande del mundo y el avance de su deterioro. São Paulo: Instituto Socioambiental. <https://atlas2020.amazoniasocioambiental.org/posts/actividades-extractivas-mineria>
- República Bolivariana de Venezuela (2011, 16 de septiembre). Decreto-Ley 8.143, Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las actividades conexas y auxiliares al aprovechamiento del oro. *Gaceta Oficial*, (39.759).
- República Bolivariana de Venezuela (2014, 20 de marzo) Decreto 841 del 20 de marzo de 2014. Creación de la Comisión Presidencial para la Protección, el Desarrollo y Promoción Integral de la Actividad Minera Lícita en la Región de Guayana. *Gaceta Oficial*, (40.376).
- República Bolivariana de Venezuela (2015, 30 de diciembre). Decreto N.º 2.165. Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro y demás minerales estratégicos. *Gaceta Oficial* (6.210).
- República Bolivariana de Venezuela (2016, 24 de febrero). Decreto N.º 2.248. Decreto Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco. *Gaceta Oficial* (40.855).
- República de Venezuela (1962b, 13 de junio). Decreto de Ampliación de límites: N.º 1.137. *Gaceta Oficial*, (30.809).
- República de Venezuela (1962a, 13 de junio). Decreto N.º 770. *Gaceta Oficial*, (26.210).
- República de Venezuela (1989, 9 de junio). Decreto Presidencial N.º 269, mediante el cual se prohíbe la explotación minera dentro del Territorio Federal Amazonas y se ordena la suspensión inmediata de cualquier actividad minera en ejecución. *Gaceta Oficial* (4106).
- República de Venezuela (1991, 5 de junio). Plan de ordenamiento y Reglamento de Uso del Sector Oriental del Parque Nacional Canaima: Sector denominado Gran Sabana N.º 1.640. *Gaceta Oficial*, (34.758).
- República de Venezuela (1992, 27 de abril). Decreto N.º 2.219: Normas para Regular la Afectación de los Recursos Naturales Renovables Asociadas a la Exploración y Extracción de Minerales. *Gaceta Oficial*, (44 818).
- República de Venezuela (2004, 22 de septiembre). Decreto N.º 3. Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal de Imataca, estados Bolívar y Delta Amacuro. *Gaceta Oficial*, (38.028).
- República de Venezuela. (1997, 14 de mayo). Decreto N° 1.850: Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal Imataca, Estado Bolívar y Delta Amacuro. *Gaceta Oficial*, (36.215).
- Rigüey Valladares, A., Rojas, S., y Mora, E. L. (2018). Panorama socioeconómico de la minería en Venezuela (1970-2014) y comparaciones entre periodos gubernamentales. *Revista Geográfica Venezolana*, 59(2), 412-432. <https://www.redalyc.org/journal/3477/347760473013/html/>

- Riina, R. y Huber, O. (2007). Ecosistemas exclusivos de la Guayana. En M. Aguilera, A. Azócar, y E. González Jiménez (Eds.), *Biodiversidad en Venezuela* (Tomo II, pp. 828-861). Caracas: Fundación Empresas Polar.
- SOS Orinoco (2024). *Observatorio Socioambiental del Sur de Venezuela. Especial de accidentes mineros*. <https://cotejo.info/Cotejo.info/wp-content/uploads/2024/03>
- SOS Orinoco, Observatorio Socioambiental del Sur de Venezuela. (2023). Noticias de impacto en los estados Bolívar y Amazonas (Boletín 01). https://drive.google.com/file/d/13Kic_XbzCk8a6iwaq9AmodaMrjZUUYOb/view
- SOS Orinoco. (2020, 7 de mayo). Minería en Icabarú, Cuenca Alta del Caroní: De la incoherencia a la anarquía criminal de Estado. <https://sosorinoco.org/es/informes/mineria-en-icabaru-cuenca-alta-del-caroni-de-la-incoherencia-a-la-anarquia-criminal-de-estado/>
- SOS-Orinoco (2024). *Minería ilegal de Oro: impactos sobre los derechos humanos y la biodiversidad en la Amazonía Seis países reportan*. Caracas: Enter editores SAS.
- Valero Martínez, M. (2020). La frontera colombo-venezolana: Escenarios de conflictos. *Nueva Sociedad*, (289), 95-106. <https://nuso.org/articulo/la-frontera-colombo-venezolana-escenarios-de-conflictos/>
- Valero, M. (2011). Venezuela y Guyana: Bilateralidad y fronteras. En J. L. R. Porto (Ed.), *Reformatações fronteiriças no platô das Guianas*. Río de Janeiro: Amapa Soluções editorias.



Rutinas en la cooperación transfronteriza: la experiencia de las Cumbres intermunicipales entre el suroccidente de Guatemala y Tapachula, Chiapas

Routines in cross -border cooperation: the experience of the intermunicipal summits between the south -west of Guatemala and Tapachula, Chiapas

Andrea Orozco Godínez.



Federico Morales Barragán.



Cómo citar

Orozco Godínez, A., y Morales Barragán, F. (2025). Rutinas en la cooperación transfronteriza: la experiencia de las Cumbres intermunicipales entre el suroccidente de Guatemala y Tapachula, Chiapas. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, 37-61.

RESUMEN

En este artículo se identifican y valoran las rutinas presentes en una experiencia de cooperación transfronteriza protagonizada por los gobiernos municipales del suroccidente de Guatemala y el de Tapachula, Chiapas, México. Dicha experiencia, conocida como “Cumbres Intermunicipales Construyendo Puentes de Desarrollo entre Guatemala y Tapachula”, tuvo lugar entre 2016 y 2019. La primera sección ubica los protocolos establecidos por los actores que participaron en las Cumbres Intermunicipales para orientar su desenvolvimiento y cumplir sus propósitos. Esta información es útil para identificar rutinas relacionadas con el proceso organizativo general y la construcción de iniciativas específicas de cooperación. La segunda sección muestra la perspectiva analítica de Pentland y Feldman (2005) que guía la evaluación de las rutinas, especialmente de su estructura interna y la interacción entre sus componentes. La última sección muestra hallazgos preliminares en torno a la interacción entre los aspectos constitutivos de las rutinas en la experiencia de las Cumbres Intermunicipales. También plantea desafíos metodológicos que presenta el estudio de las rutinas desde la perspectiva adoptada.

Palabras clave: Cooperación transfronteriza; Diseño institucional; Rutinas; Cumbres intermunicipales.

ABSTRACT

This article identifies and values the routines present in a cross-border cooperation experience starring the municipal governments of southwestern Guatemala and Tapachula, Chiapas, Mexico. This experience, known as “Intermunicipal Cumbres by building development bridges between Guatemala and Tapachula” took place between 2016 and 2019. The first section outlines the protocols established by the participants in the intermunicipal summits to guide their development and achieve their objectives. This information is useful for identifying routines related to the general organizational process and the construction of specific cooperation initiatives. The second section shows the analytical perspective of Pentland and Feldman (2005) that guides the evaluation of routines, especially their internal structure and the interaction between their components. The last section presents preliminary findings regarding how the constituent aspects of the routines interact within the context of the Intermunicipal experience. It also raises methodological challenges presented by the study of routines from the perspective adopted.

Keywords: Cross -border cooperation; Institutional design; Routines; Intermunicipal summits.



Introducción

El análisis de las rutinas ha estado ausente en el debate sobre la cooperación transfronteriza. Cuando se aborda el estudio de los diseños institucionales que la favorecen o inhiben, sólo se atiende su aspecto formal: los mecanismos institucionales escritos, leyes, convenios, reglas de operación de proyectos, contratos, licitaciones, entre otros. La consideración de los mecanismos institucionales no formales, los no escritos, hábitos, rutinas, creencias y cosmovisiones, se ha omitido hasta ahora, a pesar de que forman parte de su diseño institucional por ser mecanismos clave en la estructuración de las interacciones presentes en dichos procesos.

Esta omisión revela una concepción limitada de los diseños institucionales y ha impedido comprender los factores que explican la brecha entre las disposiciones formales que orientan muchas iniciativas de desarrollo en América Latina y las prácticas de los actores involucrados, quienes se rigen en buena medida por mecanismos institucionales no formales. Esta diferencia, que a menudo es importante, es un impedimento para iniciar y fortalecer cualquier proyecto de desarrollo, no solo los relacionados con temas transfronterizos, y señala un problema que hasta ahora no ha recibido atención. Este artículo ofrece una reflexión inicial sobre el problema que surge al identificar y valorar las rutinas en una experiencia de cooperación entre los gobiernos municipales del suroeste de Guatemala y Tapachula, Chiapas, México. Dicha experiencia, conocida como “Cumbres Intermunicipales Construyendo Puentes de Desarrollo entre Guatemala y Tapachula”, tuvo lugar entre 2016 y 2019. Para facilitar su referencia, en adelante se identifica a esta experiencia como Cumbres Intermunicipales.

Para atender la cuestión planteada, el artículo se desarrolla de la siguiente manera. La primera sección presenta protocolos establecidos por los actores que participaron en las Cumbres Intermunicipales para orientar su desenvolvimiento y cumplir sus propósitos. Esta información es útil para identificar rutinas relacionadas con el proceso organizativo general y la construcción de iniciativas específicas de cooperación.

La segunda sección presenta la perspectiva analítica que orienta la valoración de las rutinas, en particular de su estructura interna e interacción entre sus elementos constitutivos. Esta

perspectiva ha sido planteada por (Pentland y Feldman, 2005), autores que han jugado un papel fundamental en la construcción y desarrollo del enfoque conocido como dinámica de rutinas (Feldman et al., 2021; Howard-Grenville et al., 2016). Tal enfoque, hasta ahora acotado al ámbito de las teorías de la organización y cuestiones afines, empieza a considerarse para estudiar asuntos relacionados con el desarrollo regional (Morales, 2018 y 2024).

La última sección muestra hallazgos preliminares en torno a la interacción entre los aspectos constitutivos de las rutinas en la experiencia de las Cumbres Intermunicipales. También se plantean desafíos metodológicos que presenta el estudio de las rutinas desde la perspectiva adoptada.

Protocolos de las Cumbres Intermunicipales

Entre 2016 y 2019 se llevó a cabo una experiencia orientada a construir mecanismos de cooperación transfronteriza para impulsar el desarrollo territorial entre municipios fronterizos del suroccidente de Guatemala y el municipio de Tapachula en el estado de Chiapas, México. Para cumplir con este propósito se diseñaron dos protocolos, uno organizativo general y otro dedicado a orientar los trabajos de cada una de las diez mesas temáticas que se establecieron para dar cauce a los trabajos de las Cumbres Intermunicipales, a saber, salud, educación, deportes, cultura, empresarialidad y comercio, seguridad, protección civil y medio ambiente, protección migratoria y turismo. Además de las mesas indicadas, se definió otra, la de directivos, integrada por los alcaldes participantes, cuya finalidad fue avalar y ratificar los acuerdos alcanzados en las mesas.

Protocolo organizativo

Este protocolo delinea el marco general de actuación en las Cumbres Intermunicipales y contempla tres etapas: planificación, diseño metodológico y ejecución (Tabla 1). La primera etapa está dedicada a elaborar un anteproyecto de cada reunión, además de considerar aspectos logísticos y circunstanciales, pues la sede de las reuniones es rotativa y contempla la

organización de actividades turísticas y culturales para los participantes. La segunda etapa de diseño metodológico se dirige a organizar las agendas de los asuntos a tratar en cada reunión y las actividades turísticas y culturales; finalmente, la etapa de ejecución define los pasos para que cada reunión se lleve a cabo de manera adecuada.

Tabla 1 Protocolo organizativo de las Cumbres Intermunicipales

Planeación	Planteamiento metodológico	Etapas de ejecución:
a) Elección de sede por sorteo / a propuesta. b) Previsión (Planeamiento logístico/circunstancial) b.1. Condiciones ambientales (ambiente físico y climático) . b.2. Información de servicios hoteleros. b.3. Transporte y horarios. b.4. Vestuario	a) Planeamiento metodológico a.1. Definición de objetivos para cada mesa temática. a.2. Construcción de la agenda temática de interés binacional. a.3. Construcción de agenda turística circunscrita a la sede.	a) Convocatoria: a.1. Dirigida a participantes, incluye invitación y agenda temática. a.2. Confirmación b) Desarrollo b.1. Registro de participantes. b.2. Ceremonia de inauguración b.3. Instalación de las mesas de trabajo. c) Cierre de mesas de trabajo. d) Firma del Comunicado Conjunto. e) Publicación de acuerdos (comunicado conjunto) f) Clausura (evento sociocultural).

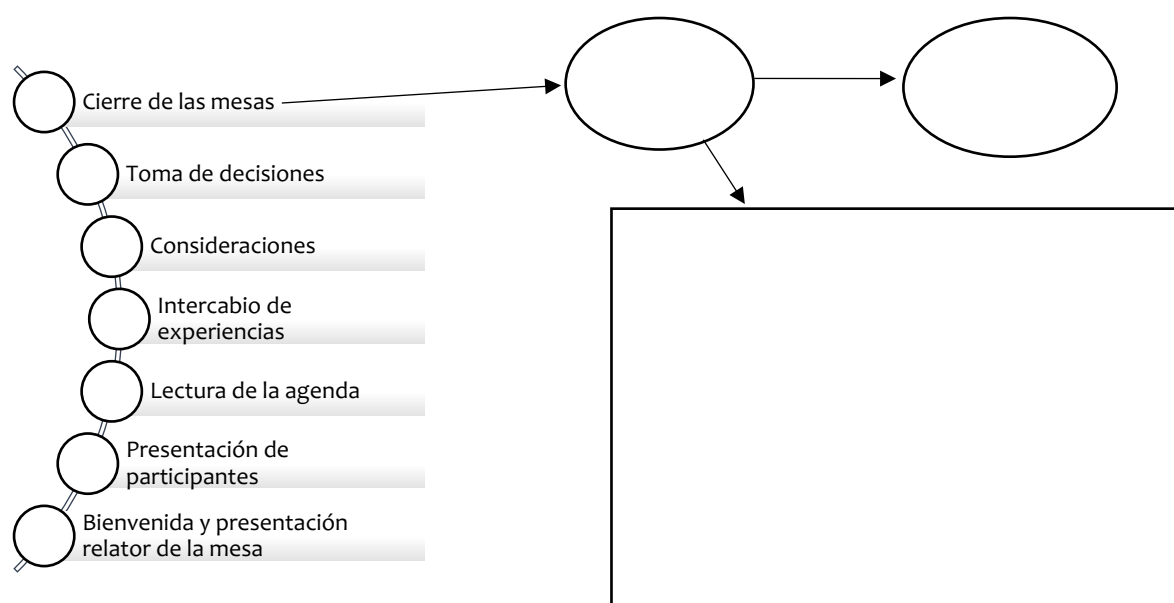
Fuente: Orozco, Investigación de campo / 2021.

Protocolo para el funcionamiento de las mesas temáticas

Dentro del protocolo general de las Cumbres Intermunicipales el subproceso que interesa valorar se regula por el protocolo dedicado a orientar los trabajos de las mesas temáticas. Este proceso particular constituye, metafóricamente hablando, "el corazón de las Cumbres Intermunicipales". Se desarrolla en cada mesa de trabajo con la participación de homólogos guatemaltecos y mexicanos, quienes analizan, discuten y consensuan para construir acuerdos sobre asuntos de interés transfronterizo. El protocolo que orienta este proceso se configura mediante una sucesión de pasos que han de cumplirse para obtener un producto final: los acuerdos consensuados entre actores homólogos de la región.

Figura 1.

Protocolo de una mesa de trabajo en las Cumbres Intermunicipales



Fuente: Orozco, Investigación de campo / 2021.

Del protocolo para el análisis y construcción de acuerdos se desprenden dos comunicaciones, las minutas sectoriales de las mesas de diálogo que sigue los pasos del recuadro de la figura anterior y es el fundamento de la segunda comunicación, el comunicado conjunto que expresa los acuerdos de los participantes, ratificados por la mesa de directivos.

Las siguientes tablas presentan información de las mesas temáticas de las Cumbres Intermunicipales, en particular correspondiente a los puntos 4 a 9 indicados en las minutas sectoriales (Figura 1). Estos registros se consideran para el análisis posterior con base en la perspectiva sugerida por Pentland y Feldman (2005), la cual identifica los elementos constitutivos de las rutinas y sus interacciones.

Tabla 2. Mesa empresarial y comercial

Objetivo: Promover oportunidades de inversión para detonar el desarrollo y crecimiento de los municipios transfronterizos				
Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Promoción Puerto Chiapas, Recinto Fiscalizado, Zona Económica Especial, Marca Chiapas, Mecanismos y Estrategias para abrir una empresa en México y Agro-Parque Industrial	Lineamientos para operar empresarialmente en México y Guatemala y facilitar el ingreso legal a México.	Mantener el intercambio de información que facilite transacciones comerciales. Facilitar trámites migratorios. Ampliar la temporalidad de visitas autorizadas en la Tarjeta de Visitante Regional.	Compartir información de oportunidades empresariales. Gestionar facilidades para el ingreso a territorio mexicano. Organizar visitas intermunicipales para estrechar vínculos de cooperación comercial.	Por México: empresarios, organismos encargados de tributación y administración de aduanas. Por Guatemala: participa inicialmente personal de las alcaldías, pero con el avance del proceso se incorpora el sector empresarial, el Ministerio de Economía y la Superintendencia de Administración Tributaria. La participación es nutrida, homologada y proactiva.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 3. Mesa de turismo

Objetivo: Analizar y debatir sobre los problemas y desafíos turísticos que enfrenta el Municipio de Tapachula con las municipalidades fronterizas de Guatemala.				
Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Permisos de inter-nación para facilitar el ingreso a turistas. Protocolo de recepción de turistas en los puntos aduanales. Promoción turística a través de los medios de comunicación impresos, digitales, cara-vasas turísticas y redes sociales.	Identificación de aspectos desfavorables experimentados por los turistas que arriban a Chiapas y Guatemala.	Reunión entre cámaras de comercio, aduanas, institutos de migración y alcaldías para atender temas de acceso fronterizo para turistas. Se requiere el involucramiento de presidentes municipales en zonas fronterizas para atender problemas migratorios.	Unificar criterios para procedimientos migratorios hacia el turismo. Organizar una caravana turística con empresas turísticas de municipios involucrados.	Guatemala: el INGUAT, entidad regente del turismo, presenta una participación muy limitada, por tanto, los acuerdos no tienen fuerza de cumplimiento.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 4. Mesa de protección migratoria

Objetivo: Generar acciones conjuntas que faciliten el reordenamiento del flujo de personas con respeto a sus derechos humanos, así como brindar los servicios de protección y asistencia básicos a la población migrante intermunicipal.				
Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Generar acciones conjuntas que faciliten el reordenamiento del con respeto a sus derechos humanos. Brindar los servicios de protección y asistencia básicos a la población migrante intermunicipal.	Se desarrolla en un marco asimétrico, tanto en cantidad de participantes como en funciones equiparables.	Se identifican problemas para el trámite de la Tarjeta de Visitante Regional (TVR).	Habilitar el sistema de gestión de citas para TVR. Municipalidades analizan crear ventanilla de atención migratoria. Establecer programa de sensibilización sobre riesgos de migración informal.	En el caso de Guatemala, la participación de funcionarios que no poseen la titularidad afecta el proceso de toma de decisiones. Las propuestas demandan recursos que no se ponen en juego.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 5. Mesa de seguridad

Objetivo: Analizar el tema de seguridad y establecer las bases para coordinar, contribuir y fortalecer las alianzas entre Guatemala y Tapachula coordinando recursos y capacidades.				
Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Seguridad para visitantes y habitantes de ambas entidades. Prevención y acción ciudadana.	El intercambio devela: la importancia de la coordinación de acciones, la necesidad de acciones preventivas y, creación de vínculos formales e informales de información para la prevención del delito.	Orientación legal a turistas. Levantamiento de estadísticas relacionadas. Difusión de mecanismos de denuncia ciudadana. Formación de red de seguridad transfronteriza.	Necesidad de intercambio de información sobre normativas legales y su promulgación. Creación de una red de seguridad ciudadana, denominada GT.	México tiene participación nutrida de sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. Guatemala se presenta con personal ejecutivo y de asesoramiento, pero sin legitimidad para tomar decisiones, arriesgando así el resultado del proceso.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 6. Mesa de protección civil y medio ambiente.

Objetivo: Establecer bases de coordinación entre el municipio de Tapachula y las alcaldías fronterizas de Guatemala para la gestión integral de riesgos y desastres.				
Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Percepción social del riesgo y los programas de participación comunitaria en Protección Civil. ¿Mi comunidad es resiliente? Monitoreo y vigilancia del volcán Tacaná. Proyecto integral de manejo de las cuencas Coatán y Alto Suchiate (FAO)	Resalta el aprovechamiento de avances/ estudios institucionales, la identificación de acciones conjuntas, selección del campo de intervención y búsqueda de asociación interinstitucional.	Buscar el impulso de políticas públicas. La participación ciudadana es un eje fundamental para su estrategia. Revisión de programas de acción existentes e incorporación a ellos. Parten de diagnósticos o los impulsan, crean estrategias y planes piloto.	Reforzamiento de comités de prevención y participación ciudadana. Elaboración de diagnóstico con participación institucional. Crear un programa de acción estratégico para gestión de cuenca. Fortalecimiento de capacidades de gestión fronteriza de recursos naturales.	No es posible identificar en el registro la procedencia institucional de los participantes. Resalta en su estrategia el aprovechamiento de las capacidades instaladas y los avances en la materia, para plantear a partir de allí sus acciones.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 7. Mesa de cultura

Objetivo: Promover y contribuir al desarrollo cultural de ambos países por medio de eventos e intercambios culturales.

Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Riqueza cultural en el área de Guatemala y Tapachula.	Ponen en común información sobre actividades socioculturales de ambos países.	Listado que identifica acciones culturales en común.	Establecer contactos vía electrónica. Proponen participación de academias e instituciones educativas en arte y cultura. Protocolo migratorio se llevará a través de Instituto Municipal para la Cultura y Artes.	Se confirma participación de homólogos de ambos países, pero en documento oficial las firmas están incompletas. Este hecho conduce a evasión de responsabilidades, que se ven reflejadas en los resultados.

Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.

Tabla 8. Mesa de salud

Objetivo: Establecer un trabajo coordinado en el rubro de salud				
Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Alimentación saludable. Combate a enfermedades no transmisibles. Implementación de menús alimenticios regionales (desnutrición). Intercambios estudiantiles. Enfermedades producidas por vectores. Contaminación y medio ambiente. Tuberculosis. Odontología. Prevención de enfermedades. Tarjetas de salud. Situación de salud de migrantes. VIH. Campañas de vacunación. Comités Municipales de Salud. Trabajo de des-chatarramiento.	Programas nutricionales, enfermedades por vectores, tuberculosis, medio ambiente, salud preventiva, vacunación. Es evidente que existe una dispersión temática.	No se reflejan considerandos, se recurre a discursos amplios, sin que se puedan cerrar temas y prever puntos de apoyo o riesgo.	Convenio de colaboración en materia de salud mediante simposios, foros o congresos relacionados con enfermedades transmitidas por vectores y tuberculosis. Gestión de intercambio de docentes entre universidades.	El 30% de los participantes no son homólogos en salud, esta es una limitante para el logro de objetivos, porque se carece de la representatividad y legitimidad para contraer compromisos. En estas condiciones los resultados son precarios. Acentuándose con la ausencia de estrategia y una dirección muy debilitada de la mesa.

Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.

Tabla 9. Mesa de educación.

Objetivo: Fortalecer la vinculación e intercambio para estudiantes, encuentros culturales y de investigación.				
Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Educación en valores, intercambio entre universidades, tecnología educativa, programas de lectura en el aula, programa de fortalecimiento de la matemática y educación bilingüe intercultural.	Se basa en ofertas académicas y propuestas para intercambios metodológicos.	Ponen a disposiciones recursos físicos y académicos. Trámites migratorios para intercambios estudiantiles.	Proyecto bilateral de estancias académicas. Interlocución con universidades para involucrarlas en el proceso. Gestión migratoria para estancias académicas.	En relación con México, Guatemala tiene una representatividad muy débil. Hallamos firmas incompletas. Las acciones están orientadas a la vinculación estudiantil, pero se vuelven rutinarias y soslayan la importancia de la investigación para superar las asimetrías educativas.

Fuente: Orozco, Investigación de campo /junio 2021.

Tabla 10. Mesa de deporte.

Objetivo: Establecer mecanismos de cooperación e intercambio académico-deportivo entre municipios en áreas comunes, como deporte amateur, federado y popular.

Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Intercambios en el juego de cachibol, basquetbol, fútbol americano.	Exponen escenarios negativos para los adolescentes y cómo los favorece la actividad deportiva.	Derechos humanos relativos al deporte. Consideran la importancia de la alimentación en el deporte.	Crear espacios para práctica deportiva. Establecer convenios de cooperación deportiva.	Participación es más equilibrada, lo que se convierte en una fortaleza para el equipo. En esta mesa los procesos dinámicos se convierten en rutinas, las acciones focalizadas producen resultados acotados.

Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.

Los elementos constitutivos de las rutinas y sus interacciones

Pentland y Feldman (2005) plantean que las rutinas constituyen patrones de acciones recurrentes. Distinguen entre las rutinas individuales y las que se registran en las organizaciones. Además, señalan:

Los factores a nivel individual como habilidades, hábitos y ‘conocimiento procedimental’ naturalmente contribuyen al fenómeno de las rutinas organizativas (Cohen y Bacdayan, 1994). Pero nosotros distinguimos entre las rutinas individuales y las organizativas, las cuales están caracterizadas por acciones interdependientes. Las rutinas organizativas dependen de la unión de múltiples participantes y de sus acciones para formar un patrón que la gente pueda reconocer y del que se pueda hablar como una rutina. (p. 795)

En su opinión, la comprensión de las rutinas exige distinguir tres elementos: los aspectos ostensivo y performativo y los artefactos. El primero revela el patrón abstracto de la rutina que ofrece pautas de desempeño. El término pautas no es trivial; el aspecto ostensivo opera como un marco de referencia, no como un determinante de las acciones. Esto significa que puede ser interpretado de diferente manera en las distintas áreas de una organización.

El aspecto performativo corresponde, en cambio, a las manifestaciones concretas de las rutinas que ocurren en tiempos y circunstancias específicas; estas acciones expresan grados de improvisación respecto del aspecto ostensivo. Las circunstancias donde se desenvuelven tales manifestaciones y la forma que asumen otras acciones influyen en la configuración de dichas variantes respecto del referente dado por el aspecto ostensivo.

Los artefactos constituyen medios para codificar el aspecto ostensivo de las rutinas y puede decirse que de algún modo hospedan las rutinas. Un ejemplo de artefactos son los manuales de operación que estandarizan procedimientos. También está la disposición de ciertos entornos físicos, como las líneas de ensamble o la organización de áreas de trabajo, que

contribuyen tangiblemente a establecer secuencias de atención o flujos de trabajo, aunque no determinan la ejecución de las acciones.

Si bien esta perspectiva ha sido ampliada por estos mismos autores, se aclara que en esta no se utiliza su versión enriquecida de las rutinas y no se abunda más en ello, salvo la siguiente cita que ubica el rumbo de sus nuevas reflexiones, siempre en el marco del enfoque de dinámica de rutinas que han contribuido a desarrollar:

La dinámica de rutinas ofrece ahora tanto una ontología de procesos más débil basada en la idea de que las rutinas están constituidas por los aspectos performativos y ostensivos, como una ontología de procesos más fuerte basada en la idea de que las rutinas se aplican a través de las acciones de realizar y modelar. (Feldman et al., 2021, p. 9)

Una vez que se reconocen los elementos que integran la estructura de las rutinas, Pentland y Feldman (2005) consideran los alcances de tres variantes analíticas que pueden presentarse. Una de ellas analiza las rutinas como un conjunto uniforme. El objetivo de este enfoque es evaluar los efectos o resultados de ciertos procedimientos vistos como una unidad sin distinción. Esta aproximación resulta limitada, pues no permite valorar qué explica la presencia de resultados que se alejan de los previstos o los dictados por el referente dado por la rutina.

La segunda variante analítica corresponde al estudio separado de los aspectos ostensible, performativo y los artefactos. Cuando la atención se centra solo en los aspectos performativos, sus diferencias tienden a explicarse en términos de modificaciones en las circunstancias donde ocurren las acciones; es decir, las distintas ejecuciones o manifestaciones de las rutinas se explican por rasgos que distinguen los ambientes donde ocurren. Si cambia el ambiente, también lo hará la rutina. De modo que la ejecución de la rutina se adapta en algún sentido a los cambios del entorno donde ocurre.

Si el análisis se dirige hacia el componente ostensivo, la valoración se aleja del comportamiento registrado. Esta aproximación manifiesta un sesgo normativo que solo

considera los atributos de la pauta y no puede evaluar la pertinencia de la rutina respecto al ambiente donde se manifiesta. Si lo hace, la opinión es completamente abstracta y genérica.

Finalmente, el estudio de los artefactos tiene la ventaja de acotar las unidades de observación; sirve, por una parte, como una aproximación a la naturaleza y orientación del aspecto ostensivo y, al mismo tiempo, a pesar de los cambios en la ejecución de las rutinas, el artefacto pone de manifiesto una cierta estabilidad de las mismas.

A diferencia de las aproximaciones anteriores, Pentland y Feldman (2005) consideran más provechoso estudiar cómo interactúan los aspectos ostensivo y performativo de las rutinas, así como su relación con los artefactos. Según ellos, esta perspectiva plantea rutas de indagación en lugar de respuestas consolidadas. Sin embargo, reconocen que puede aportar información valiosa para comprender mejor los procesos relevantes relacionados con el aprendizaje, la innovación y la difusión de las rutinas. Enseguida, algunas consideraciones metodológicas y hallazgos sugerentes reseñados por estos autores vinculados con la aplicación de esta estrategia de indagación y, más adelante, la exposición de algunos campos problemáticos que se presentan al estudiar las interacciones entre los aspectos ostensivo, performativo y los artefactos.

Un asunto relevante se relaciona con la divergencia o grados de discrepancia entre los aspectos ostensivos, performativo y los artefactos. Desde esta óptica, las rutinas dejan de ser una caja negra o un objeto social indiferenciado. El desafío es esclarecer todo lo que explica estos grados de discrepancia y sus consecuencias. Esto incluye, en primer lugar, la conciencia que los actores ejecutantes de las rutinas tienen sobre tales divergencias.

Según Pentland y Feldman (2005), cuando se llevan a cabo estudios basados en entrevistas, queda de manifiesto que los entrevistados tienen claridad respecto de lo que hacen, pueden explicitar con precisión a qué se dedican; sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se les pregunta cómo llevan a cabo sus tareas. Respuestas que revelan mayor conciencia respecto del aspecto ostensivo en contraste con el performativo, el cual no queda suficientemente explícito.

Lo anterior está muy ligado a algunos sesgos de las herramientas de investigación. Las entrevistas, por ejemplo, muestran mejor el aspecto visible, mientras que las observaciones son más útiles para entender el aspecto performativo.

Una valoración sugerente de las investigaciones de Pentland et al. (1994) y Pentland (2003), (presentada en Pentland y Feldman, 2005, p. 799), indica que los aspectos ostensivo y performativo son hechos sociales empíricamente distintos; es decir, las acciones observadas que muestran mayor variación en el aspecto ostensivo son menos variables en el aspecto performativo, y viceversa. Estos resultados plantean desafíos metodológicos relevantes, en el sentido de que:

(...) podría(n) tener importantes implicaciones para cualquier estudio que utilice la variabilidad de una rutina como una variable dependiente o independiente. Por ejemplo, considere la hipótesis de que rutinas con baja variabilidad conducen a una mayor eficiencia. Dependiendo de qué aspecto de la rutina se mida cuando se pruebe esta hipótesis, se podría obtener un resultado opuesto. (Pentland y Feldman, 2005, p. 800)

Finalmente, algunas consideraciones referidas a las interacciones entre los aspectos ostensivo, performativo y los artefactos, a saber: i) entre los aspectos ostensivo y performativo, ii) entre el aspecto performativo y los artefactos, y iii) entre el aspecto ostensivo y los artefactos. Se advierte al lector que estas relaciones no constituyen proposiciones consolidadas y generalizables; más bien establecen ámbitos problemáticos que plantean rutas de indagación.

Un aspecto de especial interés en la relación entre los aspectos ostensivo y performativo se relaciona con la estabilidad o cambio de las trayectorias de la rutina. En el primer caso, puede asociarse con una mayor convergencia entre ambos aspectos. Su divergencia, en cambio, se convierte en principio en fuente de flexibilidad o cambio de la rutina. En todo caso, se considera que las retroalimentaciones continuas entre ambos aspectos generan un ciclo de cambio endógeno. Apreciación radicalmente distinta a las visiones convencionales y aún vigentes en el sentir generalizado de las personas, donde se considera que las rutinas sólo pueden cambiar mediante el efecto de choques externos.

Sobre la relación entre el aspecto performativo y los artefactos, la primera observación es que estos últimos son las marcas físicas de las rutinas, lo que limita el campo de su observación.

Sin embargo, el artefacto no se identifica con el desempeño o manifestación de la rutina, si bien el referente que establecen facilita la exportación o reproducción de rutinas en otros ámbitos. Por ello, más que plantearse la observación de los desempeños o del aspecto performativo a partir de los artefactos, la ruta de indagación parece perfilarse en el sentido de las restricciones o posibilidades que el artefacto ejerce sobre los desempeños.

Finalmente, los vínculos entre el aspecto ostensivo y los artefactos destacan el papel de los últimos como la manifestación o materialización del primero. La norma o referente establecido por el aspecto ostensivo se expresa físicamente en artefactos como manuales de procedimientos, líneas de ensamble u organización de flujos de trabajo. Por lo tanto, un artefacto puede construirse mediante aproximaciones sucesivas que buscan acercarse o expresar mejor al componente ostensivo. Este componente se mueve en la tensión entre la visión de las organizaciones y lo que debe hacerse para cumplir sus metas, así como lo que corresponde a los beneficiarios de sus servicios.

La siguiente formulación ofrece una síntesis útil para comparar las relaciones de los componentes performativo y ostensivo con los artefactos:

Mientras que la relación entre el artefacto y el desempeño se refiere al control del comportamiento, la relación entre el artefacto y el aspecto ostensivo corresponde a una alineación de los documentos y otros objetos con lo que entendemos que estamos haciendo. (Pentland y Feldman, 2005, p. 807)

En el primer caso, la atención está en acotar cierto comportamiento; en el otro, en buscar la coherencia entre la visión y sus dispositivos físicos. En opinión de Pentland y Feldman (2005), uno de los resultados relevantes de distinguir los elementos de la estructura interna de las rutinas y su relación con los artefactos es que enriquece la concepción de las rutinas como treguas, mecanismos útiles para resolver conflictos.

A partir de la concepción del poder como la habilidad de influir en lo que las personas llevan a cabo, las rutinas han sido consideradas como treguas, mecanismos para resolver conflictos por la pugna entre poderes. Pentland y Feldman (2005) consideran en cambio que las rutinas manifiestan distintos aspectos de los conflictos; los conflictos ocurren al interior de éstas y resultan en adecuaciones de las interacciones entre los componentes ostensivo y

performativo y los artefactos. De ahí que, por una parte, la rutina aporta cierta estabilidad; en ese sentido opera como tregua, pero no disuelve las diferencias y con ello la potencialidad del cambio endógeno.

Una última consideración acerca de las ventajas de distinguir los componentes estructurales de las rutinas radica en que permite valorar los medios para la transformación de ellos. Pentland y Feldman (2005, p. 809) consideran que las tareas de capacitación, la construcción de visiones de futuro o cualquier otra forma de alterar la comprensión de las personas respecto de las organizaciones y sus acciones puede ser utilizada para modificar el aspecto ostensivo de una rutina. A su vez, la vigilancia, las sanciones positivas o negativas u otras formas de control del comportamiento contribuyen a modificar el componente performativo. Finalmente, alinear los artefactos con relación al cambio deseado puede contribuir a modificar tanto el aspecto ostensivo como el performativo de una rutina.

Valoración de las rutinas en las Cumbres Intermunicipales

En primer término, sobresale que el protocolo para analizar y construir acuerdos establece lineamientos limitados al aspecto organizativo general de las mesas temáticas o sectoriales (puntos 4 a 9 de la figura 1). No ofrece orientaciones precisas para intercambiar experiencias, analizarlas y construir acuerdos. Es decir, el artefacto es limitado, pues carece de pautas metodológicas para orientar el cumplimiento de la tarea principal de las mesas.

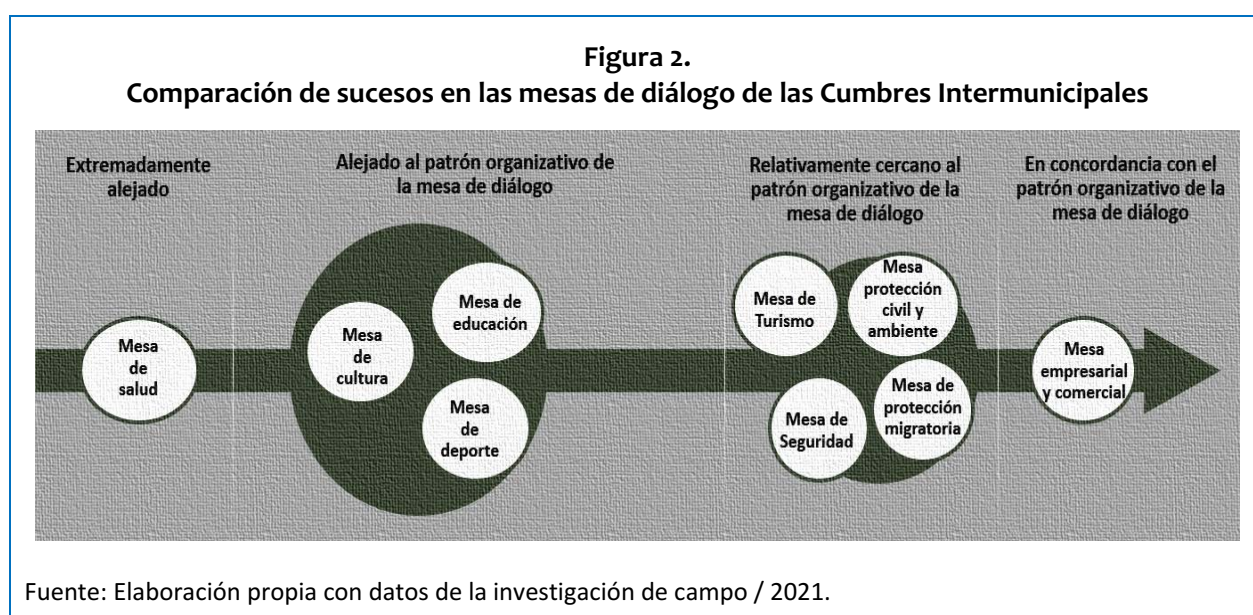
Lo anterior muestra que falta un referente que guíe el comportamiento de los participantes para alcanzar el objetivo de las mesas; si existiera, esa guía mostraría, en cierta medida, cómo es la rutina. De modo que no hay forma de registrar la relación entre el aspecto ostensivo, inexistente, y el performativo de la rutina. Se puede afirmar, no obstante, que la carencia señalada amplía el margen de discrecionalidad en la actuación de los actores.

La carencia del aspecto ostensivo significa que los artefactos no se pueden ver como una manifestación de este aspecto. Por lo tanto, no se puede discutir la relación de coherencia entre el aspecto ostensivo y los artefactos. La consecuencia inicial se confirma: los actores se

guían por sus propias experiencias y caminos. Se puede decir incluso que actúan según rutinas anteriores que provienen de diferentes contextos y propósitos.

En cuanto a la relación entre el artefacto y el aspecto performativo, las posibilidades de control se reducen por su acotamiento a las pautas de carácter organizativo. No hay modo de valorar un control respecto de las actividades de intercambio de experiencias, análisis y construcción de acuerdos.

Los comentarios previos muestran que, en rigor, no se configura una rutina orientada a cumplir con la tarea principal de las mesas sectoriales. Sin embargo, dado que el protocolo se limita a las tareas organizativas, es posible apreciar cómo las mesas cumplen con los lineamientos organizativos. Tal apreciación se sistematiza mediante la siguiente clasificación en la figura 2.



La anterior presenta una clasificación de las mesas a partir del perfil de sus desempeños. La posición de la mesa de salud muestra su alejamiento de las pautas organizativas, los acuerdos derivados de la actuación de sus participantes resultan muy acotados y de bajo impacto. No se vislumbra una perspectiva estratégica debido, en parte a la debilidad en la ejecución del paso 5 del protocolo, que refiere a las consideraciones del asunto que se aborda (Tabla 8).

En mejor posición, pero también alejadas de resultados favorables en función del seguimiento a las pautas organizativas, están las mesas de cultura (Tabla 7), educación (Tabla 9) y deporte (Tabla 10). El desempeño se caracteriza por la focalización en los intercambios regionales y se

arriba a una especie de estandarización de sus actividades, donde sus resultados son más perceptibles por el número de encuentros que por la profundidad y eficacia de sus resultados, esencialmente, este comportamiento se desentraña desde la restringida formulación de los objetivos (véase tablas 7,9 y 10). Las mesas de turismo (Tabla 3), protección migratoria (Tabla 4), seguridad (Tabla 5) y protección civil y medio ambiente (Tabla 6), constituyen un conjunto que registra una mayor cercanía con las pautas organizativas. La estrategia y objetivo están más alineados y el liderazgo se presenta propositivo y estratega, sin embargo, aunque la participación de sus actores homólogos más equilibrada, la presencia de agentes con capacidad legal sigue siendo una dificultad que se logra sobrellevar con creces durante el ciclo de trabajo de las Cumbres Intermunicipales. En este grupo, existen rasgos de acciones para verificar cumplimiento de acuerdos y la coordinación con instituciones contribuye significativamente a alcanzar resultados positivos, al mismo tiempo que, buscan el involucramiento de todos los sectores y actores.

El desempeño más apegado a las pautas organizativas se encuentra en la mesa empresarial y comercial (Tabla 2). Ahí se desarrolla su protocolo manteniendo coherencia entre objetivo, temas, considerandos, acuerdos, acciones y resultados, mantienen vigilancia sobre sus acuerdos y se retroalimentan. Es importante resaltar que este grupo aplicó una fase de estudio y análisis de los cursos alternativos de acción, elemento que les permite fundamentar y construir considerandos útiles para su proceso. La convergencia de intereses, una dirección estratégica y el seguimiento de los protocolos formulados para este proceso han marcado la diferencia.

Conclusiones

El análisis de las rutinas es un asunto hasta ahora olvidado en la reflexión sobre el desarrollo territorial, en particular transfronterizo. Esta situación expresa una carencia que es necesario revertir. Se debe propiciar el debate para revertir la situación señalada y, en este sentido, ofrecer una valoración inicial acerca de las rutinas en una experiencia de colaboración transfronteriza, como el caso de las Cumbres Intermunicipales.

Del análisis presentado en este texto destacan los siguientes aspectos. Primero, un estudio fructífero de las rutinas requiere trascender la visión convencional que sólo las caracteriza como expresiones de la inercia social, cuyos cambios sólo ocurren a partir de modificaciones exógenas a las propias rutinas. En este trabajo se ha hecho uso de la propuesta desarrollada por Pentland y Feldman, quienes muestran la utilidad de identificar los aspectos ostensivo y performativo de las rutinas, analizar las relaciones entre estos elementos y entre ellos y los artefactos que operan como manifestaciones o huéspedes de las rutinas.

Lo segundo es que la información utilizada parte de una investigación previa llevada a cabo por Orozco (2024) y diseñada con otros propósitos. De modo que este hecho operó como una limitación en el sentido de que no se construyó información acorde por completo con los requerimientos de la perspectiva planteada por Pentland y Feldman. Aun así, la utilización de este método permite señalar que, en estricto sentido, en la experiencia de las Cumbres intermunicipales no se construyeron rutinas que permitieran avanzar en la institucionalización del proceso de cooperación transfronteriza. Ello obedece a que no se estableció un referente explícito para orientar la tarea fundamental de intercambiar experiencias, analizarlas y construir acuerdos. Es decir, el protocolo que rigió la actuación de los participantes en las mesas sectoriales, base para estructurar una rutina, careció de su aspecto ostensivo, situación que propició una gran discrecionalidad de parte de los participantes de las mesas. Dicho en los términos de Pentland y Feldman, una disparidad de comportamientos o bien, una gran heterogeneidad del aspecto performativo.

En tercer lugar, se menciona un aspecto particular que incidió en el funcionamiento de las mesas sectoriales. No se dispone de evidencia respecto de si el protocolo para organizar el funcionamiento de las mesas sectoriales contenía lineamientos relacionados con el nivel de autoridad de los participantes. Este es un aspecto clave porque una explicación de los acuerdos limitados que se alcanzaron obedece a la disparidad entre los niveles de autoridad de los participantes. Bajo las condiciones en que se desarrollaron las Cumbres Intermunicipales no era posible establecer acuerdos respaldados por las dependencias gubernamentales de ambos países.

Para valorar las circunstancias señaladas en las observaciones previas resulta útil recordar el señalamiento sobre los aspectos que contribuyen a ajustar los aspectos ostensivo y

performativo de las rutinas, entre ellos, la construcción de visiones de futuro, la puesta en marcha de procesos de capacitación y el premio o penalización a ciertos comportamientos.

En relación a la configuración del aspecto ostensivo del protocolo en cuestión, se aprecia que el proceso de las Cumbres Intermunicipales no generó compromisos iniciales respecto de la necesidad de movilizar recursos humanos con facultades similares para tomar decisiones, capaces de dar contenido a la aspiración general de impulsar el desarrollo transfronterizo. Tampoco se adoptó un referente metodológico para orientar el análisis de los problemas, facilitar su diagnóstico y construir acuerdos. En cuanto al aspecto performativo, no se tiene registro de medidas que penalizaran el arribo de delegaciones guatemaltecas con atribuciones limitadas o, por el contrario, que favorecieran la capacitación en torno a una metodología de análisis que facilitara la construcción de acuerdos.

Esta valoración, que se desprende de la aplicación del método sugerido por Pentland y Feldman, pone en evidencia la debilidad del diseño institucional de las Cumbres Intermunicipales, en particular de su componente no formal. El protocolo para orientar el análisis de experiencias y construcción de acuerdos careció de lineamientos para cumplir esta tarea fundamental, hecho que socavó las posibilidades de estructurar una rutina que contribuyera a consolidar prácticas acordes al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza en la región.

Referencias

- Feldman, M. S., Pentland, B. T., D'Adderio, L., Dittrich, K., Rerup, C., & Seidl, D. (2021). Cambridge handbook of routine dynamics. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108993340>
- Howard-Grenville, J. (Ed.). (2016). Organizational routines. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/organizational-routines-9780198786172>
- Morales, F. (2018). Rutinas: estabilidad y cambio. Una reflexión desde la ley general del cambio de Wagensberg. En S. Molina & A. Sánchez (Coords.), El cambio y sus formas (pp. 23-37). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. <https://www.ejemplo.unam.mx/libro>
- Morales, F. (2023). Dinámica de rutinas: aportes para el estudio de la gobernanza multiniveles. *Revista de Estudios Regionales*, 1 (2). <https://doi.org/10.59307/terne1.253>

- Orozco, A. (2024). *Cumbres Intermunicipales construyen puentes de desarrollo entre Guatemala y Tapachula* [Tesis doctoral, Universidad de San Carlos de Guatemala]. Repositorio USAC. <https://repositorio.usac.edu.gt/12345>
- Pentland, B. T. (2003). Sequential variety in work processes. *Organization Science*, 14, 528–540. <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/orsc.14.5.528.16760>
- Pentland, B. T., & Feldman, M. (2005). Organizational routines as a unit of analysis. *Industrial and Corporate Change*, 14(5), 793–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dth070>
- Pentland, B. T., Reuter, H. H., & Wolf, J. R. (1994, agosto). *Lexical and sequential variety in organizational processes: Some preliminary findings and propositions* [Presentación en conferencia]. Reunión anual de la Academy of Management, División de Organization and Management Theory, Dallas, TX, Estados Unidos. <https://ideas.repec.org/p/wop/mitccs/195.html>



La investigación científica transfronteriza con datos primarios: riesgos de seguridad en la frontera México-Belice

Cross-border scientific research with primary data: security risks at the Mexico-Belize border

Crucita Aurora Ken Rodríguez.



Cómo citar

Ken Rodríguez, C. (2025). La investigación científica transfronteriza con datos primarios: riesgos de seguridad en la frontera México-Belice. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, 63-80.

RESUMEN

Belice es una de las tres fronteras de México, y la más desconocida. Existe una cantidad impresionante de investigaciones en las otras dos fronteras: México- Guatemala y México - Estados Unidos. Como en la mayoría de las fronteras terrestres, la frontera México - Belice se caracteriza por intercambios de parentescos y culturas, pero también es un área de tránsito formal y no formal de mercancías y de personas. Dentro de lo no formal, existe un tráfico de personas, drogas y otros productos de contrabando. Por consiguiente, la frontera está compartida con organizaciones que manejan estos negocios. La situación imperante ocasiona que se cuente con escasa investigación en esta frontera de México y aún menos sustentados con trabajo de campo para obtención de datos primarios. La hipótesis de este trabajo es que, en situaciones desafiantes como las señaladas, la investigación debe adaptarse al contexto del área de estudio para lograr la obtención de datos primarios. Se esboza la situación en esta frontera para dejar en claro el reto de seguridad a los que se enfrentan los investigadores que realizan trabajo de campo para la colección de datos. Se concluye con propuestas de métodos y técnicas de investigación dentro de las ciencias sociales que son útiles en circunstancias adversas y que permiten la recolección de datos válidos para la investigación. Para finalizar, se aportan algunas consideraciones para minimizar el riesgo de seguridad para los investigadores.

Palabras clave: Epistemología; Ciencias Sociales; Métodos cualitativos; Etnografía; Políticas públicas.

ABSTRACT

Belize is one of Mexico's three bordering countries and the least known. There is an impressive volume of research on the other two borders: Mexico-Guatemala and Mexico-United States. As with most land borders, the Mexico-Belize border is characterized by kinship ties and cultural exchanges, but it is also an area of both formal and informal movement of goods and people. In the informal sector, there is trafficking of people, drugs, and other smuggled products. Consequently, the border is shared with organizations involved in these activities. This prevailing situation has resulted in limited research on this border in Mexico and even less support for fieldwork to obtain primary data. The hypothesis of this study is that, in challenging situations such as this, research must adapt to the context of the study area in order to obtain primary data. This paper outlines the situation at this border to clarify the security challenges faced by researchers conducting fieldwork for data collection. It concludes with proposals for research methods and techniques within the social sciences that are useful in adverse circumstances and that enable the collection of valid data. Finally, some considerations are provided to minimize the safety risks for researchers.

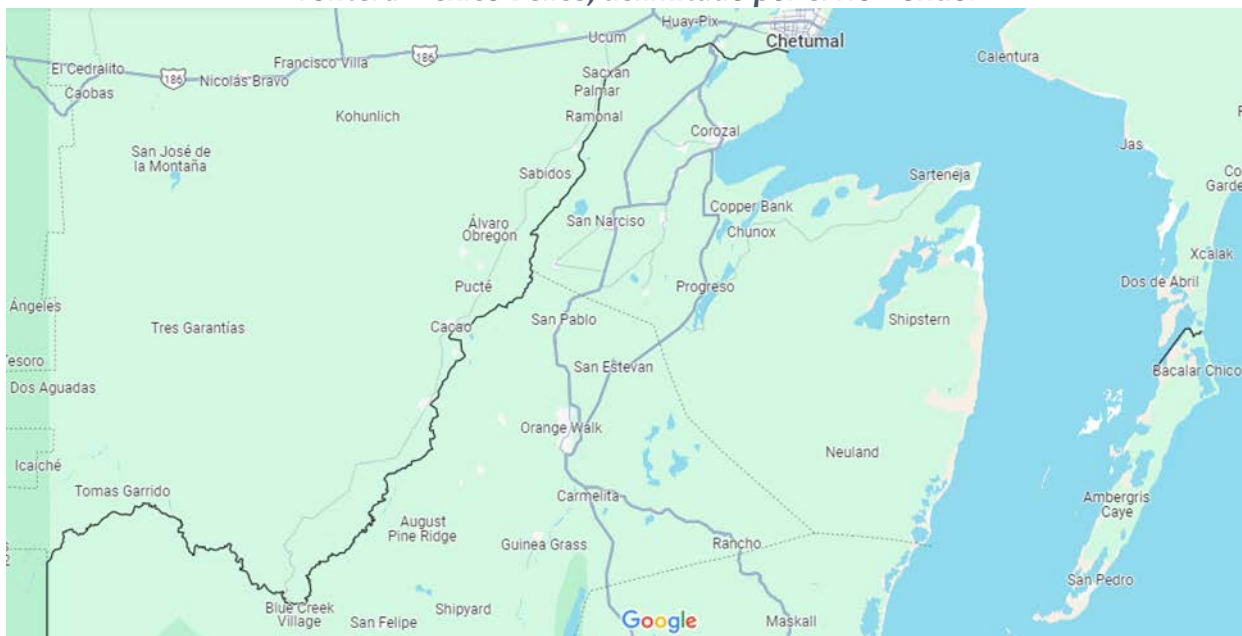
Keywords: Epistemology; Social Sciences; Qualitative methods; Ethnography; Public policies.

Introducción

La frontera México-Belice es un área de tránsito formal y no formal de mercancías y de personas. Belice forma parte de Centro América, pero es el único país de estos cuyo lenguaje oficial es el inglés. Si bien Belice hace frontera con Guatemala y Honduras, su frontera con México es menos activa que la que México comparte con Guatemala donde el tráfico de migrantes es mayor o con Estados Unidos donde se concentra el tránsito de la mayor parte de mercancías y personas.

La frontera México-Belice es la menos estudiada de las fronteras de México (Hubbard, 1998), no obstante, el dinamismo que impera es similar a todas las fronteras. César Dachary (1997) clasifica la frontera de México con Belice en tres áreas, la de la costa, la terrestre de Subteniente López y la de la ribera del río Hondo. Este último es el área de estudio de este trabajo. En esta frontera sucede un intercambio formal y no formal de mercancías, y según autores como Ramos, et al (2020) aquí ocurre tráfico de personas, drogas y productos de contrabando, por lo que está compartida con organizaciones que manejan estos negocios.

Figure 1
Frontera México-Belice, delimitada por el río Hondo.



Fuente: Google maps, <https://www.google.com.mx/maps/@18.2251992,-88.5086964,10z?hl=es&entry=ttu>

Existen algunas investigaciones sobre esta frontera, entre estas una colección de cuatro tomos que incluyen las monografías de México (Arnaiz, et al, 1994a), las monografías de Belice (Arnaiz, et al, 1994b), Estudios Socioeconómicos (César Dachary, et al, 1993) y Recursos Naturales (Suárez, et al, 1994). Esta colección representa uno de los primeros estudios integrales importantes de esta zona fronteriza. También hay estudios antropológicos que dan cuenta del parentesco y de las historias compartidas, sobre todo de la nación maya y las actividades comerciales históricas (Macías Richard, 1999; Macías Zapata, 2002; Villalobos, 2006; Ortega-Muñoz, 2006).

Sin embargo, con el paso del tiempo, fueron transformándose los negocios formales y no formales en esta frontera provocando un cambio en las actividades económicas y en otras características socioeconómicas y de población. Para la recolección de datos primarios, se está dificultando el acceso a ciertas zonas fronterizas, como es el caso de la ribera del río Hondo.

Por consiguiente, el objetivo de este estudio es señalar la situación en la ribera del río Hondo que implica un reto de seguridad para los investigadores que hacen trabajo de campo para la colección de información primaria. Se analizarán los cambios sucedidos en esta zona fronteriza y las causas que lo originaron. Una vez concluida con esta parte, se presentarán algunas medidas a tomar para minimizar el riesgo para los investigadores sin sacrificar la investigación. La hipótesis que se formula es que la investigación debe adaptarse al contexto del área de estudio para lograr la obtención de datos primarios.

La investigación primaria en las ciencias sociales

La investigación sobre los aspectos socioeconómicos de las poblaciones requiere de metodologías de las ciencias sociales y de técnicas que ameritan el uso de la etnografía (Faist, 2022) o meta-etnografía (Jones, 2007) entre otras modalidades que requieren el contacto con la gente, además de habilidades para sintetizar la información primaria recabada. Otra particularidad esencial de las ciencias sociales deriva de la propia naturaleza de la realidad social. En efecto, lo social, entendido en sentido total, se caracteriza por su diversidad,

complejidad, variabilidad e inmaterialidad. Según Prats (2012), lo social atiende múltiples aspectos de la acción humana y a su vez de las relaciones que entre ellos existen y de sus continuas fluctuaciones. Esos aspectos y sus relaciones de interdependencia acaban fabricando un ente inmaterial que denominamos (convencionalmente) lo social y que ampara al mismo tiempo al ser individual y sus múltiples creaciones en colectividad.

Las regiones constituyen un referente necesariamente imprescindible en las agendas de investigación de los científicos sociales. Lo anterior constituye la plataforma institucional de una política científica nacional que asegure el estatuto epistemológico y el futuro de las ciencias sociales, tanto a escala nacional, como regional y mundial (Hernández, 2014). Las fronteras constituyen espacios que son objeto de políticas públicas de los gobiernos nacionales y binacionales, cuyos enfoques obedecen a los modelos epistemológicos imperantes.

La investigación también ha pasado por distintos enfoques epistemológicos y metodológicos. Epistemológicamente se ha venido reivindicando los estudios de las sociedades desde sus mismos miembros, es decir, que la proliferación de universidades y con esto de investigadores, ha permitido un enfoque endógeno de nuestras realidades. La escuela estructuralista de la CEPAL permitió que Latinoamérica se analizara por latinoamericanos. Hay que reconocer a instituciones y autores originales que difundieron sus reflexiones y obras desde la CEPAL y una serie de intelectuales que dejaron sus aportaciones como un marco de referencia para la posteridad en todo Latinoamérica y el Caribe y que influenciaron a un gran número de investigadores y militantes de la época (Floriani, 2015).

Los enfoques actuales como el buen vivir y la descolonización han llevado a la valorización de nuestras culturas y una inmersión más profundo a los problemas que aquejan a nuestra gente. Otro avance de las ciencias sociales es la aceptación del enfoque subjetivo al ser el investigador parte del mismo contexto que se avoca a indagar, el *sentipensar* nos permite ser al mismo tiempo sujeto y objeto de estudio al ser parte del contexto (Fals Borda, 2015), lo cual incide en la transformación de la realidad (Freire, 1970). La época neoliberal enfatizó el interés del estudio desde enfoques economicistas que se limitaron a las variables macroeconómicas a la vez que promovía el surgimiento de emprendimientos para la obtención de ganancias y de su acumulación.

En opinión de Floriani (2015), las teorías del desarrollo social fueron remplazadas por las teorías económicas del crecimiento que lanzaron las bases para la proliferación del pensamiento neoliberal subordinando las instancias de la organización social a la racionalidad y funcionamiento del mercado. Es un periodo que permitió el enriquecimiento de quienes comulgaron con estas ideas propiciando negocios lícitos como ilícitos, entre estos las drogas, trata de blancas, el contrabando que provocó incluso el extractivismo y la acumulación por despojo en los territorios. Uno de los resultados de estos fenómenos capitalistas produjo las migraciones. Muchas de estas actividades se manifiestan de manera más concreta en las fronteras. En cuanto a la investigación, el neoliberalismo trajo consigo el uso de enfoques positivistas y metodologías cuantitativas, expresiones de modelos matemáticos y econométricos para interpretar e impactar en la realidad social. Esto se realiza con información que se colectaba y se sigue colectando de fuentes secundarias, anuarios estadísticos e informes cuantitativos.

La revaloración del método cualitativo responde a la necesidad de estudiar a los nuestros, a nuestros territorios. Estudios en donde el investigador está inmiscuido también en el problema y en el proceso de solución. Roger (2007:321) señala que “la investigación cuantitativa suele ser simplemente descriptiva y sólo es capaz de informar asociaciones, mientras que la investigación cualitativa tiene la capacidad de hacer descubrimientos con amplia aplicabilidad”. Hacer investigación no solo con el propósito de redactar una publicación, sino para incidir en la transformación necesaria para mejorar la realidad, que parcialmente se logra con propuestas de políticas públicas. Para llevar a cabo estas investigaciones toma importancia las reflexiones de Fals Borda (2015) y Paulo Friere (1970), nuevos enfoques que evocan a la investigación cualitativa con métodos y técnicas que implican el contacto con la gente, la investigación primaria.

La frontera México-Belice

Las fronteras históricamente han sido áreas conflictivas donde los problemas nacionales o regionales se expresan de diferentes formas o, por oposición, se mantienen como zonas aisladas hasta que los intereses regionales o locales las impulsan. Este segundo es el caso de

la frontera México-Belice, la última frontera que delimitó México en 1893 a través del Tratado Spencer-Mariscal; una región mínimamente poblada y una de las menos integradas a México. Mientras que, para Belice, en esta frontera se ubica dos de sus distritos más poblados: Corozal y Orange Walk. Según César Dachary (2005), la relación México-Belice ha sido históricamente muy estable y constructiva, por lo que las perspectivas de un manejo sustentable de sus zonas fronterizas no tendrán más límites que los propios que generan los conflictos derivados del narcotráfico, tráfico ilegal de personas, armas y especies en extinción, que son los elementos que han logrado alterar la dinámica fronteriza.

Belice, ubicado en Centro América, posee un pasado colonial ligado a la Gran Bretaña, característica que lo distingue y lo separa de sus países vecinos. Belice: vecino ignorado en palabras del exembajador de México en Belice, Enrique Hubbard Urrea (1998), es denominado así por la escasa participación de los países vecinos en colaboraciones conjuntas, aunque es miembro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El idioma oficial es el inglés, no obstante, actualmente hay más del 50% de la población es de habla hispana (SIB, 2022).

Belice es un país costero que comparte el mar Caribe con México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Comparte con los países de la región la cultura maya y los procesos de migración desde la colonización hasta la fecha, y también, su colonización inglesa lo asemeja a los destinos que han seguido los países del Caribe como Jamaica, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago.

Su composición étnica es diversa, producto de la llegada de africanos y asiáticos, originalmente introducidos por los ingleses. A esto se sumó la inmigración de centroamericanos en la década de los ochenta, resultado de los conflictos políticos en los países vecinos. La frontera México-Belice está caracterizada por el flujo migratorio documentado e indocumentado de centroamericanos provenientes de los países que integran el triángulo del norte (Honduras, Guatemala y el Salvador).

La región del río Hondo ha sido históricamente poco atendida en su problemática social a lo largo de los diferentes gobiernos, son localidades (ver Tabla 1) que están en la categoría de alta marginación en ambos lados de la frontera. El río Hondo, región limítrofe es donde, desde

hace décadas, miles de migrantes han cruzado de manera clandestina y otros tantos se han asentado, integrándose a la vida familiar y comunitaria de esta amplia zona. Dentro de esas experiencias de movilidad, cobran mayor importancia aquellos añejos procesos caracterizados por las dinámicas transfronterizas (García, 2013), sobre todo porque comparten tareas de la actividad agrícola de la siembra y cosecha de la caña de azúcar y en actividades ganaderas.

Sin embargo, ambos gobiernos le han prestado el interés a los estudios para determinar la disponibilidad de agua en la cuenca del Río Hondo para supervisar su calidad. Otro tema ha sido las mejoras logradas en el suministro de electricidad en la zona y en materia de cooperación ambiental, los dos países se han comprometido a establecer un sistema binacional de alerta temprana en el Río Hondo para detectar y mitigar las inundaciones (SELA, 2013, p. 12).

Uno de los objetivos de México es seguir prestando su conocimiento y experiencia en la formación del cuerpo policial de Belice para luchar contra la delincuencia organizada transnacional y en particular contra el narcotráfico mediante la elaboración de acuerdos para la adopción de políticas públicas comunes que se llevarán a cabo a través de los programas de cooperación técnica binacional. Esto se hace necesario porque la frontera representa un punto de tránsito de drogas ilícitas que son transportadas desde América Latina hacia los Estados Unidos, las mejoras en las tecnologías de comunicaciones y el seguimiento exhaustivo en los puestos de control fronterizos ayudarán a controlar esta frontera permeable.

Tabla 1.

Empresas del sector primario		Empresas del sector secundario		Empresas del sector terciario	
Cría de borregos	Artesanías de madera		Agroveterinaria	Comercializador de zacate	Papelerías
Ganaderos	Costura		Anunciadores	Comercializadores de siembras	Gasolinera
Granja porcícola y aves	Bordados	Venta de postres (churros, fruta, nieves, etc.)	Balnearios	Farmacias	Médicos
Siembra de caña	Hamacas	Pastelera	Dulcerías	Frutería	Materiales de construcción
Viveros	Muebles de llanta	Tortillerías	Electricistas	OXXO	Ciber
Siembra de zacate	Artesanías con botellas de cloro	Miel	Expendios de cerveza	Supermercado	Motoservicio
Palapero	Panadería	Recicladora	Ferreterías	Talleres mecánicos de autos y motocicletas	Hojalateros
Pasto y palma	Tortillas de harina a mano	Botana	Hoteles	Talleres mecánicos de bicicletas	Tienda de novedades
Siembra (maíz, calabaza, chile, yuca, cacahuates)	Tortillas de maíz a mano	Herreros	Jardinero	Tiendas de abarrotes	Caseta telefónica
Hortalizas	Purificadora de agua	Albañiles	Limpieza de terrenos	Tiendas DICONSA	Lavado de autos
Invernaderos	Carpintero	Queso fresco	Refaccionarias para motos y bicicletas	Transporte urbano	Volqueteros
Proyecto siembra cacao		Leche de vaca	Rentadora	Venta de comida	Venta por catalogo
Apicultores			Servicio de estilista	Venta de ropa y zapatos	Acopio de Su Carne
			Servicio de internet	Verdulerías	
			Reparaciones de aparatos electrodomésticos.		

Área de tránsito formal y no formal de mercancías y de personas

Belice, como muchos países de la región caribeña y centroamericana, demuestra un desempeño económico y social endeble, producto de los modelos económicos que ha seguido. Su estructura de gobierno lo ha hecho negligente a las necesidades de su población en cuanto a empleos, producción y bienestar. Su pequeña economía ha creado grandes desafíos en materia económica, social, política y ambiental. En el ámbito comercial, México es uno de los socios más importantes para Belice, tanto en importaciones como en exportaciones.

Existe una intensa actividad económica en la zona fronteriza, como turismo, compra y venta de productos mexicanos de consumo diario, exportación de camarón y ganado, por parte del Belice (Senado de la República, 2015). Comunicados de prensa insistentemente mencionan que los retos principales que enfrenta la frontera es fomentar el comercio, la inversión y el turismo, así como incrementar la seguridad y la protección ambiental. Se remarca que es una frontera porosa donde existen cruces ilegales, poco control por el tipo de geografía, sobre todo por la falta de recursos de parte de Belice por lo que aumentar la cooperación en seguridad también tiene como propósito combatir la presencia del crimen organizado (Aragón, 2015).

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice con contenidos similares a los firmados con Estados Unidos, para tener un mayor control de las fronteras. Estos se sostienen en la creación de los Grupos de Seguridad Fronteriza Binacional. Sin embargo, las difíciles condiciones geográficas de la región —que es selvática, montañosa y cuenta con numerosos humedales—, la deficiente cobertura de las instituciones y la corrupción han limitado en los últimos 30 años una mayor eficacia en la política antidroga (Benítez, 2011).

En México la frontera sur con Centroamérica es una prioridad de la agenda de seguridad nacional, con base en los principales problemas fronterizos compartidos: narcotráfico, migración, violencia, tráfico de armas, contrabando de mercancías y trata de personas (Ramos, *et.al.*, 2020). Actualmente se enfatiza la importancia de una vigilancia reforzada y la cooperación entre las naciones para asegurar un flujo migratorio seguro y regulado. Las

preocupaciones del gobierno beliceño se centran en las complicaciones de seguridad, particularmente en el contexto de la migración y el tráfico de personas (Palco Noticias, 2024). Dentro de lo no formal, se señala que existe un tráfico de personas, drogas y otros productos de contrabando, lavado de dinero y violencia por lo que en la frontera prevalecen organizaciones que manejan estos negocios. Desde la perspectiva de la seguridad nacional, el problema radica en que la gestión y la implementación de las políticas de seguridad no han sido las adecuadas para reducir los riesgos y amenazas, específicamente en lo que respecta al tráfico de drogas, armas y lavado de dinero (Ramos, et al, 2020). Según Hidalgo (2022), Belice y México deben aprovechar más su pertenencia a órganos y foros regionales e internacionales para cooperar y atender su frontera, en particular los de la OEA y la ONU, en los cuales, por cierto, tienen posiciones coincidentes en la mayoría de los temas.

Situación en la Ribera del río Hondo

En la ribera del río Hondo se cultiva y cosecha caña de azúcar, materia prima que abastece al ingenio propiedad de una industria cañera extraterritorial. También se dan otras actividades de agricultura y ganadería. Estas actividades se comparten en ambos lados de la frontera, por lo que este territorio se caracteriza como área rural en donde escasea el empleo y, por ende, el ingreso.

Esta zona tiene una extensión aproximadamente de 200 kms de río con áreas someras, y manantiales que posibilitan proyectos turísticos comunitarios. La característica del río es hondo en algunos tramos y en otros permite pasar a pie, incluso se ha pasado maquinarias y ganado a uno y al otro lado del río. Es un área con poca vigilancia migratoria y aduanera por ambos gobiernos: el más estructurado está en el poblado de la Unión y el otro rudimentario, en Botes de lado de México.

En la ribera del río Hondo, del lado de México, habita una población que inmigró en tiempos de la colonización dirigida (Fort, 1979) y espontánea. Estos se asentaron en territorios donde pudieron realizar algunos cultivos. La caña de azúcar fue el cultivo más comercial de la región, pero también empobrecedor porque emplea mano de obra temporal e incluso inmigrante a

quienes se les paga un salario mínimo y los mantienen en condiciones de vida básicas (García, 2021). Otros productos agrícolas son escasos. La actividad turística se desarrolla en algunas comunidades que gozan de algún manantial que surge del río. En general, la población de esta zona fronteriza tiene limitadas oportunidades de empleo e ingreso.

Estas comunidades pertenecen al municipio de Othón Pompeyo Blanco del estado de Quintana Roo en México. Como se mencionó anteriormente, esta zona está clasificada como marginada y es rural; sin embargo, hay emprendimientos en los tres sectores de la economía. Una indagación en 2020 nos deja una lista de actividades económicas productivas de micro y modestos emprendimientos en la zona (Moreno, *et. al.* 2020).



Imagen derecha. Desde la Unión mirando hacía el control migratorio y de aduanas de Belice. Imagen izquierda. Ganadería que cada vez se hace más común en la zona fronteriza. Fuente: Ken Rodríguez, Colección fotográfica, 2022.

Los emprendimientos enlistados en la Tabla 1 dan mínimo empleo a miembros de la unidad familiar y reciben poco apoyo de los programas públicos municipal (Moreno et al., 2020) y estatal, por lo que no logran dinamizar la economía local y regionale.

Del lado de Belice, la historia es casi un espejo, con la excepción de una comunidad de menonitas llamada *Blue Creek*, donde se realiza la ganadería extensiva y comercial, actividad que requiere de la mano de obra adicional que llega del lado mexicano. Esta comunidad de

menonitas está capitalizada al extremo de contar con maquinaria agrícola que en algunas ocasiones alquilan en el territorio mexicano. Es evidente que la ocupación económica de esta zona fronteriza está transformándose, ya que el uso del suelo está cambiando de la agricultura a la ganadería. Ahora, extensiones de tierra que antes tenían vegetación son pastizales para el ganado. La demanda de carne de ganado para el empacado en la comunidad de *Blue Creek* puede estar incentivando la dedicación a esta actividad en la región fronteriza.

La relación de la población fronteriza mexicana con *Blue Creek* es sólida, por ser la economía local más próspera que genera empleo, ingresos y dinamiza a la región; similar al ingenio azucarero mexicano, que es el que crea actividad comercial en la región fronteriza. Pero al ser toda la ribera del Río Hondo zona de nadie donde pasa de todo, existe poca investigación primaria realizada en la actualidad, situación que no permite conocer la realidad de la frontera ni las oportunidades particulares que generan. No obstante, señala Hidalgo (2022):

Centroamérica, oficialmente, ha sido y es una región prioritaria para México, por lo que los desafíos que puedan presentarse en la frontera México-Belice, como la delimitación territorial, el narcotráfico, el turismo, la cooperación técnica y científica —sin olvidar la cultural y educativa—, el tráfico de personas y de armas, así como el desarrollo económico y social, entre otros, ya cuentan con plataformas regionales y bilaterales que permiten abordarlos exitosamente. (p. 177)

A pesar de lo anterior, una amenaza presente en esta frontera es el narcotráfico, el tráfico de armas y, en general, las actividades de grupos delictivos organizados (Hidalgo, 2020; Ramos et al., 2020).

Reto de seguridad y medidas para realizar la colección de información primaria

Las condicionantes no son impedimentos para exponer algunas técnicas y herramientas para recolectar información primaria. Valero (2020, p. 33) sugiere que, en esta situación, las reflexiones e investigaciones fronterizas deben profundizar sus estudios en las relaciones entre los sujetos fronterizos –individuales y sociales– y las configuraciones territoriales en sus

múltiples dimensiones e interacciones cambiantes. Se presume que la reconstrucción sistemática de estas relaciones contribuirá a descifrar los campos de encuentros y desencuentros. El autor menciona que esto podría ayudar a valorar aspectos que promoverían el crecimiento de oportunidades sociales y productivas, incluso más allá de sus áreas cercanas.

Esto implica atreverse a hacer investigación y recolectar información primaria en esta zona fronteriza, sabiendo que tanto para investigadores individuales o en equipo, o investigadores con estudiantes, existe un riesgo al explorar este territorio. El trasiego de personas y de todo tipo de mercancías de manera no formal crea un ambiente de ocultismo y de sospecha.

Llevar a estudiantes es ponerlos en riesgo. Ir a solas a recabar información es una imprudencia. Lo delicado de los temas atenta contra la soberanía del Estado por un lado y, por el otro, amenaza con descubrir las actividades y controles que ostentan los grupos de poder. Existen grupos de organizaciones delictivas como actores presentes en la frontera, más porque esta frontera comprende lugares alejados sin vigilancia y seguridad. Entonces, la opción que queda es reflexionar sobre el problema que se va a investigar. Se debe evitar plantear un tema relacionado directamente con las actividades no formales y pensar en estrategias metodológicas para trabajar en grupo y vencer los miedos, amenazas e imposibilidad de conseguir información primaria. El desarrollo de una agenda de investigación también se complica por el hecho de que los estudios de fronteras reflejan los impactos de la globalización. Según Scott (2020), las fronteras no son, por ejemplo, meras variables independientes en el análisis de los procesos políticos: son co-constitutivas de la agencia política, lo que las puede hacer violentas porque reflejan el “desorden global” que ha dejado al descubierto las debilidades de las prácticas políticas, económicas y ambientales existentes. Las fronteras estatales no existen como meros hechos objetivos porque las realidades sociales que condicionan dependen en gran medida de cómo y quién las percibe, experimenta, negocia y explota.

Esto se suma a lo señalado por Valero (2020:37), quien apunta que “es probable que la situación en que se encuentran las fronteras en América Latina responda a la falta de determinación o al escaso convencimiento de los gobiernos nacionales en asumir, fortalecer y expandir los acuerdos contraídos para el aprovechamiento integral de las posibles potencialidades”. Esto nos enfrenta a desafíos metodológicos para descubrir la fuente de los

problemas y presentar herramientas metodológicas, seguidas de una visión general de los métodos elegidos que enfrentan los aludidos desafíos, así como analizar las prácticas transnacionales y las formaciones sociales transfronterizas (Faise, 2022). Sin embargo, nos queda claro que la investigación con recolección de datos primarios se tiene que ajustar a las realidades del contexto. Si de inseguridad se trata, para recolectar información primaria, existen propuestas para que los investigadores y su equipo de trabajo puedan obtener información. Las encuestas de casa en casa hoy son un riesgo porque hay que separarse del resto del grupo.

La mejor propuesta aquí es el trabajo en equipo en la forma de talleres participativos o en *focus groups*. Una técnica es usar la cartografía participativa para detectar cambios en la actividad económica, ingresos y uso de suelos, entre otros. Aunque esta información ya existe de manera secundaria, lo importante es conocer las razones de estos cambios y la opinión de la gente para utilizarlos como insumo en el planteamiento de políticas públicas. Para esto, la información primaria es necesaria.

Si el método etnográfico se va a utilizar, es mejor entrevistar a la población mayor que tiende a no estar involucrada en negocios que se dan en la frontera. Por último, pero no menos importante, es la aplicación de la tecnología. Existen plataformas como *Teams* donde se pueden diseñar encuestas que se contestan en línea y que son eficientes para reportar resultados gráficos. El limitante aquí sería el acceso al internet de la población fronteriza, que por su lejanía puede no tener acceso. En general, los estudios fronterizos son necesarios, puesto que son territorios en transición que están pasando por la descentralización y el empoderamiento local/regional, proceso que es de sumo interés académico y público. Actualmente, el estudio de las fronteras no solamente se concentra en caracterizar la historia, la naturaleza social, institucional y programática de las realidades estudiadas; en su lugar, el interés está en sus efectividades para manejar situaciones de fricción, generar climas de confianza y satisfacer metas en torno a temas vitales del funcionamiento transfronterizo. Por lo mismo, es necesario el apoyo sostenido de fomento de comunidades científicas y del desarrollo de teorías, conceptos, metodologías, hipótesis y tipologías que, en diálogo con otras latitudes, den cuenta de la naturaleza de la realidad transfronteriza (Hidalgo, 2022). Este tipo de investigación social y política que exige la reflexión académica, que pasa por la

gobernanza y la gobernabilidad, es hoy central para las ciencias sociales, dentro de las cuales se encuentran los estudios de las fronteras.

Conclusiones

Los estudios transfronterizos mantienen su importancia en la academia y para las políticas públicas, por lo que los estudios actuales se enfocan a los procesos dinámicos y sus impactos en la sociedad y espacios por lo que se plantean de manera multidimensional. Existen fronteras cerradas y abiertas que reflejan el grado de contacto transfronterizo. La frontera de México con Belice es una frontera abierta de mucho contacto y de intercambios. Se comparten muchas características como la cultura maya, el nivel de desarrollo y actividades económico-productivo.

Esta misma característica compartida de vida a nivel de subsistencia o más bajo, ha llevado que se opte por aprovechar la posición y situación geográfico-político de esta zona fronteriza. La ribera del río Hondo es un territorio de convivencia de población fronteriza que vive aprovechando las oportunidades que le ofrece ser frontera. Estudios históricos y recientes han señalado que es lugar de paso formal y no formal de personas y mercancías de todo tipo. La parte no formal, incluso la ilícita da pie a que en la región existan grupos que controlan estos negocios que significa un reto de seguridad para ambos gobiernos y sobre todo para Belice debido a su restricción presupuestal para vigilancia, tecnología, investigación e inteligencia, aunado a los limitantes por la falta de profesionalismo y corrupción.

Sin embargo, desde diferentes foros y espacios de creación del conocimiento, se alzan voces alentando la necesidad de explorar y proponer para las Ciencias Sociales nuevos recursos conceptuales, métodos y técnicas precisas que permitan explicar las realidades cambiantes, y a los investigadores, repensar su responsabilidad social y sus articulaciones con la investigación científica (Hernández, 2014), sobre todo en las zonas fronterizas. En el caso específico de la ribera del río Hondo, se esbozó la situación que deja en claro el reto de seguridad a los que se enfrentan los investigadores que realizan trabajo de campo para la colección de información primaria.

Para enfatizar, Scott (2020) apunta que el pensamiento fronterizo rompe con las obsesiones monológicas y sugiere que podemos emprender un paso desde una consideración de las fronteras como espacios de posibilidad a una consideración que impulse el pensamiento. Considerando estas dinámicas se sugiere que las reflexiones e investigaciones fronterizas deben profundizar sus estudios en las relaciones que se trenzan entre los sujetos fronterizos –individuales y sociales- y las configuraciones territoriales en sus múltiples dimensiones y cambiantes interacciones. Por lo consiguiente, y a pesar de los retos de seguridad, la investigación debe adaptarse al contexto del área de estudio para lograr la obtención de datos primarios. Hemos planteado métodos y técnicas de investigación que son útiles en circunstancias adversas y que permiten la recolección de datos primarios válidos para la investigación de las fronteras.

Referencias

- Fals Borda, O. (2015). *Una sociología sentipensante para América Latina*. Siglo XXI Editores; CLACSO.
- Aliaga V., F. (2023, 28 de febrero). Investigación analiza fenómeno transfronterizo en América Latina y sus efectos en Chile. Actualidad UNAP. https://www.unap.cl/prontus_unap/site/artic/20230228/pags/20230228104544.html
- Aragón, J. (2015, 1 de noviembre). Comercio, turismo y seguridad, retos de la frontera México-Belice. Notimex. <https://www.notimex.mx/es/noticia/154902>
- Palco Noticias. (2024, 11 de enero). Belice y México buscan concretar este año un Tratado Migratorio y Comercial. Palco Noticias. <https://www.palcoquintanarroense.com.mx/belice-y-mexico-buscan-concretar-este-ano-un-tratado-migratorio-y-comercial/>
- Senado de la República. (2015, 5 de agosto). Buscan México y Belice mayor integración comercial, educativa y de seguridad. Boletín, -1075. <https://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/22150-2015-08-06-00-20-21.html>
- Augé, M. (2007). *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Benítez Manaut, R. (2011). México-Centroamérica: El fin de la geodiplomacia y las fronteras. En J. Altamann Borbón y T. Beirute Brealey (Eds.), *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Costa Rica: FLACSO. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170703041248/pdf_115.pdf

- César Dachary, A., Arnaiz, S. M., Miranda, A., & Sierra, L. A. (1993). *Estudio integral de la frontera México-Belice: Análisis socioeconómico* (Tomo 1). Quintana Roo: Centro de Investigaciones de Quintana Roo.
- César Dachary, A. (1997). La frontera México-Belice: Un reto para el desarrollo sustentable. En P. Bovin (Coord.), *Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*. Chiapas: CEMCA.
- Fals Borda, O. (2015). *Una sociología sentipensante para América Latina*. México: Siglo XXI Editores; CLACSO.
- Fort, O. (1979). *La colonización ejidal en Quintana Roo: Estudios de casos*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI Editores.
- Macías Zapata, G. A. (2002). *La península fracturada: Conformación marítima, social y forestal del Territorio Federal de Quintana Roo, 1884-1902*. Quintana Roo: CIESAS-Universidad de Quintana Roo-Miguel Ángel Porrúa.
- Villalobos González, M. H. (2006). *El bosque sitiado: Asaltos armados, concesiones forestales y estrategias de resistencia durante la Guerra de Castas*. México: CIESAS.
- Faist, T. (2022). Métodos transfronterizos: El desafío del nacionalismo metodológico y las perspectivas de la metodología transnacional. *Migración y Desarrollo*, 20 (38), pp. 41-70. <https://doi.org/10.35533/myd.2038.tf>
- Floriani, D. (2015). Las ciencias sociales en América Latina: Lo permanente y transitorio, preguntas y desafíos de ayer y hoy. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 14 (41), pp. 127-146. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682015000200009>
- García Ortega, M. (2013). Migraciones laborales, derechos humanos y cooperación internacional: Cortadores de caña centroamericanos en la frontera México-Belice. *Revista Trace*, 63, pp. 7-23. <https://trace.org.mx/index.php/trace/article/view/73/74>
- García Ortega, M. (2021). Fronteras multiétnicas: Migraciones México-Guatemala-Belice de trabajadores agrícolas cañeros. *Estudios Fronterizos*, 22, e079. Pp. 1-28. <https://doi.org/10.21670/ref.2116079>. <https://doi.org/10.21670/ref.2116079>
- Hidalgo Castellanos, J. L. (2022). La frontera México-Belice: Desafíos y oportunidades. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 81, pp. 157-189. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/605>
- Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoore, L., Mountz, A., Salter, M., y Rumford, C. (2011). Interventions on rethinking ‘the border’ in border studies. *Political Geography*, 30(2), pp. 61-69. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.01.002>
- Macías Richard, C. (1999). El territorio de Quintana Roo: Tentativas de colonización y control militar en la selva maya (1888-1902). *Historia Mexicana*, 49 (1), pp. 5-54. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1306>
- Scott, J. (2020). *A research agenda for border studies*. UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788972741>

- SELA. (2013). *Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza: Una perspectiva del Caribe*. SP/XXIV-RDCIALC/DT N° 2-13. San Salvador: Secretaría Permanente del SELA.
- Statistical Institute of Belize. (2022). *Abstracts of Statistics*, 2022. ISB.
- Ortega-Muñoz, A. (2006). Cultura regional: Un marco teórico para el estudio del proceso de transterritorialismo en los asentamientos de la región Quintana Roo-Honduras Británica (Belice), 1900-1935. En J. L. González y F. Savarino (Eds.). *Itinerarios: Cultura, memoria e identidades en América Latina y El Caribe*. México: PROMEP- INAH-ENAH.
- Valero Martínez, M. (2020). Regiones fronterizas: Territorios de encuentros, desencuentros y oportunidades. En M. Valero Martínez, J. C. Ramírez Brenes y F. Morales Barragán (Eds.). *Regiones fronterizas de América Latina: Facetas y desafíos*. Editorial HUMANIC-FERMENUM.



EduFrontera: Facilitación de procesos colaborativos de educación no formal en el desarrollo local sostenible con organizaciones rurales en poblados transfronterizos del distrito Santa Cecilia, La Cruz, Costa Rica

EDUFRANtera: Facilitation of collaborative processes of non-formal education in sustainable local development with rural organizations in cross-border villages of the Santa Cecilia district, La Cruz, Costa Rica

Pável Bautista Solís



Juan Carlos Ramírez Brenes



Luis Diego Segura Ramírez



Sandra Lezcano Calderón



Cómo citar

Pável Bautista Solís, P.; Ramírez Brenes, J. C.; Segura Ramírez, L. D.; y Lezcano Calderón, S. (2025). EduFrontera: Facilitación de procesos colaborativos de educación no formal en el desarrollo local sostenible con organizaciones rurales en poblados transfronterizos del distrito Santa Cecilia, La Cruz, Costa Rica. *Revista Digital Costa Oriental, Número Especial*, pp. 81-108.

RESUMEN

El desarrollo local sostenible es una meta pendiente en gran parte de las zonas rurales de América Latina. En particular, las zonas rurales fronterizas presentan una serie de retos biofísicos, sociopolíticos e institucionales que dificultan el bienestar de la población local. En Costa Rica, el desarrollo rural es responsabilidad del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), que facilita un esquema de gobernanza territorial para apoyar las potencialidades del territorio rural. Sin embargo, dicho esquema es complejo y parece profundizar las asimetrías en el capital humano, lo que obstaculiza el desarrollo. El objetivo de este trabajo es analizar el caso de organizaciones rurales en el distrito de Santa Cecilia, Guanacaste, Costa Rica, en su incorporación a los esfuerzos institucionales de desarrollo del Estado costarricense. Los resultados muestran que las capacidades organizacionales deben ser fortalecidas para poder participar en el esquema de desarrollo rural oficial de Costa Rica.

Palabras clave: Desarrollo local sostenible; Zonas rurales transfronterizas; Gobernanza territorial.

ABSTRACT

Sustainable local development is a pending goal in much of the rural areas of Latin America. In particular, border rural areas have a series of biophysical, socio-political, and institutional challenges that hinder the well-being of the local population. In Costa Rica, rural development is the responsibility of the Rural Development Institute (INDER), which facilitates a territorial governance scheme to support the potentialities of the rural territory. However, this scheme is complex and seems to deepen asymmetries in human capital, which hinders development. The objective of this work is to analyze how rural organizations in the district of Santa Cecilia, Guanacaste, Costa Rica, are incorporated into the institutional development efforts of the Costa Rican State. The findings indicate that strengthening organizational capacities is necessary to engage in Costa Rica's official rural development scheme.

Keywords: Sustainable local development; Cross -border rural areas; Territorial governance.

Introducción

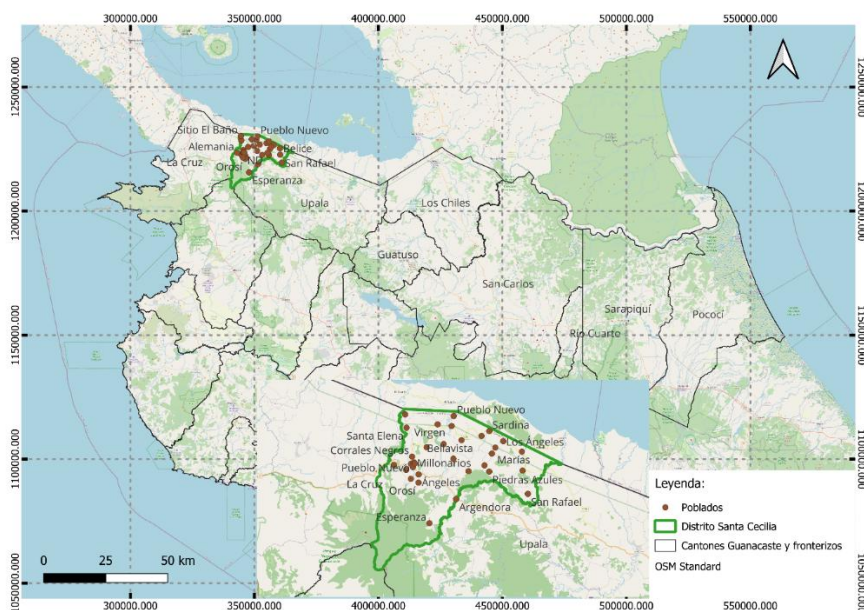
El desarrollo local sostenible es un reto mayor en zonas rurales de los países en desarrollo. Especialmente en las zonas transfronterizas de América Central, varios factores socioecológicos limitan el bienestar de las poblaciones rurales (Bautista et al., 2023). Estos territorios presentan los más bajos estándares de desarrollo rural a escala nacional, viven una alta movilidad relacionada con los flujos migratorios, reciben poca inversión en infraestructura pública y productiva, y tienen limitado acceso a servicios de calidad (Bautista et al., 2023). Además, existen pocas oportunidades de movilidad social, las actividades productivas que desarrollan los habitantes por lo regular son del sector primario y altamente vulnerables a los embates de los fenómenos hidrometeorológicos extremos (Chen et al., 2017). Asimismo, en estas áreas se ha incrementado la presencia de actividades del crimen organizado como tráfico de personas, contrabando e inclusive narcotráfico que incrementan la inseguridad de la población (Kron, 2010).

Otro reto para lograr el desarrollo local sostenible es la inequidad en el desarrollo rural de zonas transfronterizas. Especialmente en el contexto de la gobernanza del desarrollo rural sostenible en Costa Rica, que establece la oportunidad para las organizaciones rurales de gestionar proyectos no reembolsables ante el Instituto de Desarrollo Rural (Inder, Bautista et al., 2019). Sin embargo, el rezago en capital humano de las comunidades rurales, especialmente las fronteras, es tal que la gestión requiere ser apoyada para cumplir los requerimientos técnicos, administrativos y organizacionales. La desatención de esta situación genera inequidad, ya que solamente las organizaciones con mayores recursos y capacidades pueden optar por oportunidades para apoyar su desarrollo. A mayor escala, esto se refleja en el presupuesto asignado a proyectos en los territorios rurales de Costa Rica. La Contraloría General de la República de Costa Rica señaló que el territorio Liberia-La Cruz, donde se ubica el distrito de Santa Cecilia, fue el número 20/34 en presupuesto asignado a proyectos en 2021 y 2022, con solamente 22.14 millones de colones (CGR, 2023).

Las teorías sociológicas para explicar el desarrollo en zonas fronterizas son diversas. Sin embargo, en esta pieza se utilizarán la teoría de fronteras de Gloria Anzaldúa y el marco de referencia de capitales de la comunidad de Cornelia Flora. Para Anzaldúa, las fronteras son

multidimensionales; por lo tanto, adicionalmente al concepto geográfico de frontera, el desarrollo de las zonas fronterizas se debe estudiar considerando elementos de identidad ideológica y epistemológica (Orozco-Mendoza, 2008). El abordaje multidimensional permite comprender la identidad de los territorios fronterizos, priorizando los matices que aporta el contexto de cada área en particular para el desarrollo rural. El distrito fronterizo de Santa Cecilia, La Cruz, Costa Rica (Figura 1), se forjó primeramente a partir de la fusión y exclusión de elementos culturales de Nicaragua y Costa Rica, emergiendo una identidad transfronteriza entre la antigua Guanacaste y Rivas en el sur de Nicaragua vinculada a las haciendas (Díaz Bolaños et al., 2023). Estos autores describen que previamente en Santa Cecilia estaba establecida la cultura chorotega, que es reconocida como parte del legado cultural de Guanacaste. Esteban Barboza (2024), por su parte, establece que la cultura chorotega tradicionalmente ha sido promovida como la hegemónica en la historia cultural del Guanacaste moderno. Sin embargo, esto invisibiliza el aporte de otras culturas al territorio, como la migración china —primera minoría de Costa Rica—, la afrocostarricense y, en tiempos recientes, el de inmigrantes sudamericanos que se han establecido en la frontera Costa Rica-Nicaragua.

Figura 1.
Ubicación del distrito Santa Cecilia, La Cruz y sus poblados en Costa Rica



Elaboración propia a partir de información espacial de SNIT, 2024.

Por otro lado, congruente con el abordaje de Anzaldúa, las dinámicas del territorio transfronterizo Costa Rica – Nicaragua generan un mestizaje particular en la población de Santa Cecilia y sus comunidades que es contrario incluso a la identidad hegemónica costarricense (Barboza, 2024). La población local está muy relacionada con Nicaragua, tiene lazos de parentesco, comerciales y culturales con este país. En plena pandemia de COVID-19, algunos habitantes de Santa Cecilia preferían atenderse en los centros médicos de Managua, la capital nicaragüense, que en San José, la capital de Costa Rica. Las razones son geográficas y económicas, ya que se tienen que recorrer 90 km menos a Managua (204 km) que a San José (290 km). Además, los servicios privados de salud, la comida y el alojamiento son más baratos en Managua. Consecuentemente, los lazos transfronterizos se preservan y evolucionan, permitiendo el desarrollo de una identidad común transfronteriza. Sin embargo, pocos estudios y planes estratégicos del desarrollo toman en cuenta esta identidad transfronteriza para planear y organizar el desarrollo rural sostenible.

Por otro lado, el marco de referencia de capitales de la comunidad establece que existen siete categorías de recursos en las comunidades rurales, interactuando con factores externos, de los cuales la población transfronteriza puede servirse para constituir sus medios de vida y construir su desarrollo (Gutiérrez-Montes et al., 2009; Gutiérrez-Montes y Bartol Hermida, 2017). Los análisis del desarrollo de comunidades rurales e incluso naciones utilizando este marco muestran que hay trayectorias positivas que pueden potenciar el desarrollo y trayectorias nocivas que lo obstaculizan. Además, no hay una única receta para el desarrollo, sino más bien la creatividad y el ingenio, así como los factores externos que influyen en las comunidades deben ser considerados para potenciar los recursos locales y facilitar el desarrollo. Particularmente, se han analizado el valor de dos capitales o recursos principales: el capital humano, que se refiere a los estudios formales o la capacidad de desarrollar oficios o tareas técnicas, o acceder externamente al conocimiento; y el capital social, que son las relaciones y normas de reciprocidad entre personas y organizaciones de las comunidades que les permiten movilizar esfuerzos para el desarrollo (Bautista, 2012).

Aspectos teórico-conceptuales

Indicadores de bienestar y desarrollo

En Costa Rica, el cantón de La Cruz y el distrito de Santa Cecilia presentan uno de los indicadores de desarrollo más críticos del país. Por ejemplo, en 2020 La Cruz tenía el quinto índice de pobreza multidimensional más alto del país, con un valor de 0.143 (PNUD y EES, 2020). A continuación, se presentan los principales índices de desarrollo en la escala más desagregada disponible. El índice de desarrollo humano cantonal (IDHC) del PNUD fue calculado con datos de 2018. Las dimensiones consideradas en el IDHC incluyen vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. El IDHC se situaba en 0,73 (PNUD y EES, 2020), considerado como alto, principalmente por la elevada esperanza de vida. Sin embargo, la escala cantonal dificulta la observación de limitaciones en el distrito de Santa Cecilia. En este distrito, son evidentes las limitaciones en el IDH relacionadas con los años promedio de escolaridad y el índice de bienestar material.

El índice de progreso social (IPS) es calculado por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) a escala cantonal. El IPS considera indicadores sobre necesidades básicas humanas, fundamentos de bienestar, oportunidades y desempeño económico (García, 2019). En 2019, el IPS en La Cruz era medio alto (67,84), pero este cantón se ubicaba en la posición 68 de 82 cantones de Costa Rica. El cantón de La Cruz tiene fortalezas en nutrición y cuidados médicos o salud y bienestar; sin embargo, presenta limitaciones en vivienda, acceso a conocimientos básicos, libertad personal o de elección, y acceso a educación superior.

El índice de desarrollo social (IDS) en Costa Rica es calculado por MIDEPLAN (2018). El IDS considera cinco dimensiones: económica, participación electoral, salud, educación y seguridad. El distrito de Santa Cecilia se ubicaba en 2017 en el quintil I. En Santa Cecilia, el principal reto es la dimensión económica, debido a la limitada inserción laboral y la dependencia de actividades agropecuarias, apenas de subsistencia (MIDEPLAN, 2018). Adicionalmente, la segunda dimensión más limitada en Santa Cecilia es la participación

electoral (MIDEPLAN, 2018). Lamentablemente, la baja participación electoral continúa, ya que en la elección municipal de 2020 el abstencionismo fue de 54,9% (TSE, 2020) y en la elección presidencial de 2022, de 59% en este distrito (TSE, 2022).

Gestión del riesgo en poblaciones rurales transfronterizas

La gestión del riesgo es esencial para facilitar el desarrollo de las comunidades rurales. Históricamente, los aspectos biofísicos y la falta de planeación del desarrollo urbano se combinaron para generar impactos severos en la sociedad, denominados desastres naturales. Actualmente, una mejor comprensión de las dinámicas socioecológicas del territorio y un marco teórico de referencia actualizado permiten entender que los desastres son consecuencia de la omisión humana.

Centroamérica cuenta con políticas para gestionar el riesgo y la atención de emergencias. El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) es el ente encargado de las políticas públicas y mecanismos institucionales regionales. La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres establece los lineamientos para un abordaje integral, partiendo desde la interrelación con la gestión económica, la cohesión social y la gestión ambiental (CEPREDENAC, 2011). Además, se toman en cuenta amenazas relacionadas con el cambio global, como el cambio climático (CEPREDENAC, 2011), que está incrementando la vulnerabilidad a eventos extremos del clima (IPCC, 2021).

Costa Rica ha renovado el marco legal de la gestión del riesgo. Alineada con la política regional, actualmente rige la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No. 8488 (Asamblea Legislativa, 2005), con sus reformas y reglamentos correspondientes (Poder Ejecutivo, 2018 y 2020). Además, está vigente el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 (CNE, 2021). Lamentablemente, esto no siempre trasciende hasta la escala local y, por lo tanto, no se contextualiza el riesgo con factores locales. Por ejemplo, en Santa Cecilia es evidente que la principal amenaza es la inseguridad.

Aunque la legislación citada prioriza la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, la implementación en zonas rurales sigue siendo limitada. En los poblados transfronterizos del cantón de La Cruz, Guanacaste, las condiciones de aislamiento y la falta de infraestructura de telecomunicaciones y transporte generan condiciones propicias para el incumplimiento de la legislación vigente. Estos factores, sumados a una alta exposición a amenazas naturales, producen un marco de vulnerabilidad importante que obstaculiza el desarrollo. En conclusión, la población local cuenta con un apoyo institucional limitado para la gestión del riesgo en ambos lados de la frontera, lo que genera fuertes impactos que restringen el desarrollo sostenible.

Diálogo social para el desarrollo rural sostenible

El diálogo social ha sido definido por la OIT como “todos los tipos de negociación y consultas, y también el intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en asuntos de interés común relacionados con la política social y económica” (OIT, 2020, p. 3).

Si bien desde la definición de la OIT el diálogo social tiene un fuerte componente en el ámbito de las relaciones laborales, en el contexto del desarrollo rural este concepto se vincula con la resolución de conflictos sociales, especialmente aquellos que se presentan a escala local. Los poblados transfronterizos presentan características críticas que influyen en su vulnerabilidad social, económica y ambiental. Por ejemplo, han experimentado una inversión social históricamente sesgada por parte del Estado costarricense, cuentan con un capital financiero limitado para el desarrollo de actividades productivas de valor agregado y enfrentan opciones restringidas de estudio y superación profesional (ver sección anterior). Además, se encuentran en una macrorregión caracterizada por la frontera con Nicaragua, lo cual expone a estas comunidades a los vaivenes políticos entre Managua y San José. Asimismo, al ser zona fronteriza, también presentan una dinámica social compleja producto de la inmigración, la inseguridad y, más recientemente, la penetración de grupos organizados vinculados con actividades delictivas como el narcotráfico, el lavado de dinero, entre otras dinámicas fronterizas. Esta realidad compleja demanda que las organizaciones locales y, más específicamente, las personas líderes, tengan la capacidad de gestionar los conflictos que se producen en sus comunidades y de visualizar oportunidades para construir relaciones positivas que propicien alternativas de desarrollo.

Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible, siguiendo los ODS, requiere un papel relevante por parte de las organizaciones locales y de la sociedad civil. Autores como Susan Baker (2016) han destacado la importancia de la participación de los actores no estatales y del sector privado para impulsar acciones de desarrollo sostenible. Precisamente, la Ley Inder 9036 planteó en Costa Rica la posibilidad legal de involucrar a las comunidades rurales en la priorización de proyectos estratégicos para facilitar el desarrollo rural.

No obstante, las visiones de desarrollo predominantes tienden a la exclusión, la inequidad y al desbalance con el ambiente, generando externalidades negativas como el cambio climático y el deterioro de los recursos naturales. Por ende, fomentar el desarrollo sostenible implica desafiar esas visiones y a sus actores, lo cual conlleva un alto potencial de conflicto. Para ello, se requieren liderazgos capaces de promover diálogos sociales que permitan convertir el conflicto en oportunidades para el desarrollo rural sostenible, en sus dimensiones social, ambiental y económica.

Educación rural no formal

La educación no formal, entendida como la opción pedagógica desarrollada al margen del sistema educativo escolarizado, ha sido una estrategia útil para facilitar la masificación de la educación entre personas en condición de vulnerabilidad. Por ejemplo, en América Latina se ha implementado reiteradamente para promover la alfabetización de la población adulta. Actualmente, la educación no formal sigue siendo una alternativa para la población rural que no pudo cursar la educación básica y que, ante los marcos actuales del desarrollo territorial rural, asume la responsabilidad de apoyar la gestión del desarrollo rural sostenible. Es decir, la educación no formal pretende fortalecer el desempeño ocupacional (Luján Ferrer, 2010).

La educación no formal implica una planeación sistemática que abarca el diseño, la organización, la ejecución y la evaluación de un proceso de enseñanza-aprendizaje (Luján Ferrer, 2010). Otra particularidad es que siempre se ha orientado a facilitar el aprendizaje de personas con características específicas: mujeres jefas de hogar, adultos rurales, jóvenes rurales, personas en situación de calle, entre otras (Luján Ferrer, 2010). Por lo tanto, es posible contextualizar de mejor manera los alcances y métodos del proceso de enseñanza-aprendizaje, así como adecuarlos a un horizonte temporal más pragmático, de acuerdo con

las características de la población objetivo. Esto ha facilitado su implementación en Costa Rica, donde se pueden observar ejemplos de procesos consolidados como museos y centros culturales, programas de educación cooperativista y sindical, el movimiento scout, institutos de idiomas y centros de capacitación laboral y formación profesional (Luján Ferrer, 2010). Finalmente, en Costa Rica la educación no formal es citada como una estrategia de extensión universitaria (Luján Ferrer, 2010; Quesada Chávez, 2019); sin embargo, también puede considerarse un sinónimo de extensión universitaria, dependiendo de los alcances y la estructura del proceso.

Gestión de proyectos financiados de organizaciones rurales

La gobernanza del desarrollo rural en Costa Rica deposita en el Inder la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de articulación. Para ello, se han conformado 29 territorios rurales en todo el país, de los cuales cuatro se encuentran en la provincia de Guanacaste: 1) Liberia-La Cruz, 2) ACBT¹, 3) Santa Cruz-Carrillo y 4) NaHoNi². Además, el Inder facilita el proceso de selección de proyectos rurales financiados en la región Chorotega (Bautista et al., 2019). Los mecanismos de financiamiento incluyen los llamados proyectos de fomento productivo, que son inversiones destinadas a apoyar el desarrollo de iniciativas productivas de menor cuantía para individuos u organizaciones rurales. Asimismo, existen proyectos sociales que contribuyen al desarrollo de obras de interés social orientadas a mejorar la infraestructura de los poblados rurales. El Inder también dispone de crédito rural a tasas preferenciales (tasa de interés fija del 8% durante todo el plazo) para individuos y organizaciones que requieran capital semilla para impulsar proyectos productivos. Finalmente, existe la posibilidad de financiar proyectos territoriales mediante capital no reembolsable a asociaciones rurales productivas que presenten propuestas con una escala de impacto considerada territorial. Aunque no existe una jerarquización explícita para la asignación del financiamiento, las organizaciones que demuestran capacidad técnica, organizacional, administrativa y operativa suelen gestionar toda la gama de financiamiento disponible en el Inder.

¹ Abangares, Bagaces, Cañas y Tilarán.

² Nandayure, Hojancha y Nicoya.

Los proyectos territoriales deben ser priorizados por los Consejos de Desarrollo Territorial Rural y los órganos de gobernanza del sector competente, como el Consejo Regional del Sector Agropecuario de la Región Chorotega (Bautista et al., 2019). Además, estos proyectos deben cumplir con un formato técnico y extenso, cuya gestión recae en las organizaciones interesadas en el financiamiento. Ante esta situación, representantes de organizaciones comunales recurren a instituciones públicas y universidades en busca de apoyo para elaborar propuestas de proyectos financiables (Bautista et al., 2019).

Además del Inder, la Banca para el Desarrollo —a través de bancos públicos— y la asistencia técnica de profesionales agropecuarios capacitados por el IICA, ofrecen oportunidades adicionales de crédito agropecuario a tasas preferenciales (Bautista et al., 2019). El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo [Infocoop], también brinda acompañamiento técnico y financiamiento para la formación de empresas cooperativas. Asimismo, existen alternativas de financiamiento en entidades como embajadas de gobiernos extranjeros y otras ONG (por ejemplo: Costa Rica por Siempre).

En relación con los aspectos transfronterizos, cabe destacar que, desde la consolidación del concepto de Estado-nación tras la Paz de Westfalia, se inició un proceso de definición de fronteras nacionales, observadas y delimitadas desde una perspectiva geográfica. Esto ha dado lugar en ocasiones a una confusión entre los conceptos de frontera y de límite territorial, siendo este último una alusión más a la separación que a la integración. Según Amilhat (2013, citado por Tapia Ladino, 2017), la concepción de Estado estuvo influenciada por una lógica territorial según la cual la autoridad y la soberanía derivaban de la constitución de un Estado dotado de límites lineales.

Sin embargo, durante el siglo XX y las primeras dos décadas del XXI, el concepto de frontera ha experimentado importantes cambios. Inicialmente, el enfoque teórico estaba limitado a ciertas disciplinas como la geografía, las ciencias políticas y otras ciencias sociales (análisis disciplinario), pero actualmente se aborda de manera multidisciplinaria, lo que ha aportado mayor rigor científico al estudio de los espacios y fenómenos fronterizos. Se ha pasado de concebir la frontera como una línea divisoria de separación (enfoque tradicional), a interpretarla como un espacio de construcción social y de múltiples vinculaciones, donde lo transfronterizo puede analizarse con un enfoque territorial estratégico y transversal. En este

contexto, la unidad de análisis e intervención, desde dicho enfoque, son las relaciones entre actores individuales y colectivos, ya que estas configuran y reconfiguran los territorios y su base material: la corteza terrestre (Morales y Morales, 2018). En el caso de la frontera Costa Rica-Nicaragua, un concepto fundamental para la comprensión de la realidad transfronteriza es la subjetividad y su influencia en la identidad de los habitantes fronterizos, la visión del territorio y la realidad local, incluyendo la perspectiva de género (Sánchez, 2018).

En el contexto descrito, el objetivo del presente trabajo es analizar las capacidades organizativas de organizaciones e individuos interesados en la gestión de proyectos sociales para el desarrollo rural, bajo el marco de gobernanza vigente en Costa Rica, específicamente en el distrito de Santa Cecilia, La Cruz, Guanacaste. El estudio busca evidenciar las brechas existentes en los capitales comunitarios requeridos para participar eficazmente en los procesos estatales de desarrollo transfronterizo.

Materiales y métodos

Área de estudio y población meta

El área de estudio se ubica en el norte de la provincia de Guanacaste, Costa Rica. El distrito de Santa Cecilia constituye el distrito número dos del cantón de La Cruz. Limita al norte con el municipio de Cárdenas (Nicaragua), al oeste con el cantón de Upala, y al este y sur con el primer distrito del cantón de La Cruz, conocido también como La Cruz. En 2016, según datos de la Municipalidad de La Cruz, Santa Cecilia se sitúa a 337 msnm y posee una extensión de 257.68 km², lo que representa el 18.62% del territorio cantonal. Además, cuenta con una población aproximada de 6,258 personas, lo que equivale a una densidad de 24.3 habitantes por kilómetro cuadrado (Municipalidad de La Cruz, 2016).

En cuanto a su estructura organizativa y administrativa, Santa Cecilia se caracteriza por contar exclusivamente con localidades de carácter rural. Los poblados que conforman el distrito son: Santa Elena, San Vicente, La Virgen, San Antonio, Los Corrales Negros, Santa Cecilia Centro (La Lajosa, Los Ángeles, La Esperanza), Argendora, Los Palmares (Las Delicias), Bella Vista,

Armenia, El Caoba (Las Brisas), Piedras Azules, Belice, San Rafael y Las Marías (Municipalidad de La Cruz, 2016).

Respecto a los aspectos económicos, las comunidades del distrito tienen como principal actividad la producción agropecuaria; predominan los bienes agrícolas y pecuarios a pequeña escala, destinados al autoconsumo y en parte al comercio local. Asimismo, existe producción agrícola industrial, especialmente de cítricos, desarrollada por empresas como Del Oro y algunos productores independientes.

Los datos demográficos indican que Santa Cecilia contaba con 7,485 habitantes en 2011, y proyecciones para 2022 estiman una población de 9,191 habitantes (INEC, s.f.). La población objeto de estudio son las organizaciones rurales del distrito, para las cuales no existe un censo o registro actualizado. Por ello, se recurrió a canales de comunicación locales a través de la Asociación de Desarrollo Integral de Santa Cecilia, la Municipalidad de La Cruz y funcionarios del Inder para convocar a las organizaciones interesadas en gestionar capital financiero de dicha institución. El primer taller informativo se realizó en Santa Cecilia el 17 de octubre de 2023, con la participación de 45 personas de 14 organizaciones. En ese taller se invitó a los interesados a un diagnóstico rápido que se llevó a cabo en un segundo taller el 29 de noviembre de 2023, con la asistencia de 35 personas de 10 organizaciones. Por lo tanto, el muestreo utilizado es no paramétrico, por conveniencia.

Proceso metodológico

El presente trabajo inició con una revisión de la literatura acerca de la evolución del desarrollo a escala internacional, con el fin de facilitar la comprensión de los referentes teóricos y metodológicos que explican la evolución de la gobernanza del desarrollo territorial rural. Adicionalmente, se realizaron talleres de discusión para identificar ejes estratégicos de fortalecimiento hacia la sostenibilidad y la resiliencia de los proyectos productivos rurales a gestionar. Estas actividades se llevaron a cabo mediante un análisis del entorno del distrito de Santa Cecilia, La Cruz, Guanacaste; una reflexión sobre experiencias previas en proyectos de

desarrollo en la región; y conversaciones relacionadas con la gestión de proyectos con el Instituto de Desarrollo Rural de Costa Rica (Inder).

Se priorizaron cuatro ejes principales: 1) diálogo social y resolución de conflictos; 2) gestión de proyectos financiados; 3) gestión del riesgo y adaptación al cambio climático; y 4) gestión de capacidades organizacionales comunitarias. Estos ejes fueron seleccionados considerando los retos señalados por Inder en las organizaciones que buscan financiamiento. No obstante, en esta obra se presentan resultados parciales correspondientes a la facilitación inicial de los ejes uno y tres.

Adicionalmente, se construyó de manera colaborativa una propuesta de educación no formal, denominada EduFrontera, basada en el modelo de adquisición de capacidades fundamentado en la experiencia (Ramírez y Bautista, 2022). La educación no formal requiere y promueve un fortalecimiento colaborativo de capacidades, donde la participación tanto estudiantil como institucional es fundamental. El proceso de educación no formal debe ser eficaz, participativo, dinámico y práctico. Su fundamento metodológico se basa en la investigación-acción, dado que considera las capacidades, habilidades y necesidades de los participantes para la conformación de la currícula de aprendizaje.

Diagnóstico de capacidades organizacionales

Las capacidades organizacionales de entrada fueron investigadas mediante un cuestionario electrónico compuesto por nueve secciones y un total de 50 preguntas. La mayoría de las preguntas eran cerradas y de selección única, lo que facilitó la obtención de respuestas claras y precisas. La facilitación del diagnóstico fue realizada por un equipo integrado por cuatro profesores y cuatro asistentes académicos, quienes se dividieron entre las organizaciones participantes para explicar las preguntas y facilitar su comprensión. De las diez organizaciones involucradas, únicamente ocho completaron el instrumento de diagnóstico. Los resultados obtenidos fueron analizados mediante estadística descriptiva y, adicionalmente, se realizó un análisis comparativo con los requisitos de financiamiento establecidos por el Inder.

Figura 2.
Taller del diagnóstico de organizaciones rurales del distrito Santa Cecilia, La Cruz, Costa Rica



Foto: Ariadna López Vargas, 2023.

Diseño colaborativo un proceso de aprendizaje no formal

Esta fase se inició con reuniones para planear colaborativamente las actividades anuales junto con Inder, la Escuela de Relaciones Internacionales y el Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (Cemedé). Además, se gestionaron espacios en el territorio Liberia - La Cruz y en el Consejo Municipal para presentar EduFrontera y buscar aliados estratégicos, a partir de los cuales se incorporó al proceso la Municipalidad de La Cruz. Posteriormente, se realizó una gira de reconocimiento y presentación ante las organizaciones rurales beneficiarias, durante la cual se desarrolló un diagnóstico participativo rápido para verificar las necesidades y capacidades de los socios locales (Geilfus, 2002).

Seguidamente, se diseñó de forma colaborativa el proceso de educación no formal, siguiendo guías especializadas (Castillo Corporán, 2011; Luján Ferrer, 2010; Velásquez Uribe et al., 2016). Este proceso requirió un diseño curricular basado en capacidades, que considera: 1) consulta y análisis de los referentes curriculares; 2) formulación de perfiles de egresados; 3) organización de planes de estudio; 4) elaboración de programas para la administración curricular de los módulos de aprendizaje; y 5) elaboración del material de apoyo. La evaluación inicial se efectuó a partir de un taller participativo con los socios locales, cuyos resultados serán analizados mediante estadística descriptiva y análisis cualitativo.

Asimismo, se gestionó un acuerdo con cada una de las organizaciones rurales fronterizas involucradas en el proceso EduFrontera, detallando los derechos y obligaciones de las partes involucradas. A continuación, se inició la implementación del proceso de educación no formal, que comprende un periodo de 24 meses, durante el cual se están realizando talleres temáticos, ejercicios prácticos y actividades participativas sobre la gestión de proyectos financiados. El proceso incluye, además, técnicas de monitoreo y evaluación formativa, que permiten una retroalimentación continua para la adaptación y mejora según las necesidades detectadas. Adicionalmente, se contemplan cinco meses para desarrollar talleres de reforzamiento de aprendizajes, incluyendo estudios de prefactibilidad para los proyectos financiados (Fernández Espinosa, 2021).

Resultados

Evolución contemporánea del desarrollo rural

El desarrollo ha estado en la agenda internacional desde hace más de 70 años (1949-2022, Esteva, 1997). Siete décadas de práctica en torno al desarrollo han permitido construir discursos, metodologías, enfoques, marcos y teorías, pero la meta del desarrollo rural sostenible sigue siendo un reto. Lamentablemente, la experiencia acumulada no suele considerarse como marco de referencia para nuevas intervenciones, lo que genera incertidumbres respecto a los alcances que las iniciativas puedan tener (Bergeron et al., 2017). A continuación, se presenta una breve síntesis de la historia del desarrollo rural sostenible.

Esta síntesis se realiza a partir de una generalización y no pretende ser un recuento exhaustivo de la historia del desarrollo rural sostenible. Ellis y Biggs (2001) estructuraron una cronología sobre el discurso del desarrollo desde la década de 1950 hasta los 2000. Según estos autores, los principales cambios en el discurso del desarrollo rural se relacionan con la visión acerca de las personas agricultoras y su rol en la economía nacional, así como con el grado y la calidad del protagonismo de la población local para facilitar el desarrollo. Por ejemplo, en la década de 1950 las familias de pequeños agricultores eran consideradas prescindibles para la economía nacional; sin embargo, en las décadas de 1970 y 1980 se reconocieron como un elemento indispensable para el desarrollo rural. Asimismo, Ellis y Biggs (2001) describen que el protagonismo de la población local en el desarrollo rural sostenible se ha consolidado actualmente, conformando sistemas de gobernanza como el vigente en Costa Rica. Finalmente, un hito importante surgido en los años 1980 fue la focalización en la pobreza (Ellis y Biggs, 2001).

Otra tendencia significativa ha sido la expansión y enriquecimiento del enfoque del desarrollo rural para incorporar los diversos recursos, medios de vida y objetivos que convergen en un territorio (Hodge y Midmore, 2008). En este sentido, se ha transitado de un enfoque sectorial—en el que todas las políticas y regulaciones se aplicaban uniformemente a nivel nacional—hacia la posibilidad de elaborar políticas contextualizadas según características territoriales y locales. En Costa Rica, esto se evidencia en el marco actual de gobernanza del desarrollo rural territorial, que contempla una estructura para desarrollar política pública a distintas escalas, incluida la local. Relacionado con ello, Hodge y Midmore (2008) subrayan el cambio hacia el reconocimiento y apoyo a una economía rural diversificada. Por ejemplo, en el cantón La Cruz la actividad agropecuaria en las zonas costeras pierde relevancia ante la consolidación del turismo, el desarrollo inmobiliario y la pesca (Morataya-Montenegro y Bautista-Solís, 2020). En síntesis, la orientación de la política de desarrollo ha evolucionado de lo agropecuario a lo rural (Hodge y Midmore, 2008).

Por otro lado, es importante considerar las innovaciones en torno al desarrollo rural en el período 2000-2020. En este período, las teorías y enfoques de gobernanza del desarrollo rural sostenible se han consolidado en normativas nacionales (Ellis y Biggs, 2001). Además, se han incorporado al discurso conceptos relevantes como ambiente, globalización, mercado,

políticas, servicios ecosistémicos, seguridad alimentaria, cambio climático e innovación (Lu y de Vries, 2021). A escala global, diversos organismos han propuesto desde 2000 una agenda con metas específicas en desarrollo rural, partiendo de la Estrategia Europea 2020 y retomándose luego en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Adamowicz, 2020). Asimismo, el desarrollo rural ha evolucionado desde una perspectiva agropecuaria hacia un enfoque multidisciplinario e interdisciplinario, donde cada vez más disciplinas aportan teorías, metodologías y enfoques innovadores para facilitar el desarrollo rural sostenible, sin que exista una disciplina predominante (Lu y de Vries, 2021). Estos autores señalan, además, un reto clave: la fuerte influencia en el discurso del desarrollo rural por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, así como de autores provenientes principalmente del norte global —Estados Unidos y Europa—. En este sentido, es fundamental considerar la experiencia desarrollada en América Latina, que puede estar mejor contextualizada a la realidad regional (Alonzo et al., 2011; Balanzo et al., 2020; Janvry y Sadoulet, 2003; Kay, 2001; Samper y Torrens, 2015).

Retos de las organizaciones rurales

Los resultados del diagnóstico inicial evidencian una gran diversidad entre las organizaciones participantes en el proceso de educación no formal. Algunas cuentan con experiencia sólida y una estructura jurídica y administrativa consolidada, mientras que otras están en etapas incipientes de formalización o representan grupos que apenas comienzan a organizarse. Esta heterogeneidad se refleja también en las ideas de proyectos productivos identificados: aunque todos se orientan a la producción alimentaria, especialmente agrícola, las organizaciones con menor experiencia requieren un mayor acompañamiento para consolidar y enfocar adecuadamente sus propuestas.

Estos hallazgos subrayan la necesidad de un proceso de fortalecimiento diferenciado que reconozca y atienda las desigualdades entre las organizaciones, evitando que el apoyo se concentre exclusivamente en las más preparadas y asegurando que todas tengan la oportunidad de desarrollar capacidades a su propio ritmo y contexto.

Solamente dos de las ocho organizaciones que participaron en el diagnóstico habían solicitado previamente financiamiento al Inder en 2023. En ambos casos, la solicitud fue rechazada por incumplimiento de los requisitos establecidos. En primer lugar, entre los aspectos legales, el Inder exige que las organizaciones que desean acceder a financiamiento estén legalmente constituidas y tengan carácter de organización sin fines de lucro. En este sentido, la mayoría de las organizaciones que participaron en los talleres iniciales (nueve de diez) cumple con este requisito, aunque una no cuenta con la cédula jurídica correspondiente. Todas las organizaciones formalizadas poseen la figura de asociación, respaldada por la Ley de Asociaciones de Costa Rica número 218.

No obstante, la mayoría de las organizaciones diagnosticadas no cuenta con los libros contables requeridos al día, como libro diario, libro mayor, inventarios y balances. De forma similar, solo cuatro organizaciones disponen de una cuenta bancaria activa a nombre propio y manejan estados financieros actualizados.

En cuanto a la organización interna, únicamente dos de las organizaciones con mayor experiencia y capacidades contaban con pólizas de trabajo para sus empleados, afiliación al seguro de la Caja Costarricense del Seguro Social, personal debidamente registrado y salarios mensuales. Cabe destacar que estas dos organizaciones también declararon tener deudas; sin embargo, esto no constituye un factor excluyente siempre que se cumplan los compromisos adquiridos. Por otra parte, seis de las ocho organizaciones diagnosticadas realizan un seguimiento al plan de trabajo al menos de forma semestral.

La experiencia en la gestión de recursos financieros de las organizaciones resultó limitada. Por ejemplo, cuatro organizaciones nunca habían manejado fondos públicos para proyectos colectivos. Afortunadamente, la percepción de estas organizaciones respecto a la gestión realizada con dichos fondos es favorable. Asimismo, solo tres organizaciones han gestionado fondos privados, y evaluaron positivamente esta experiencia. En conjunto, estos resultados evidencian que alrededor de la mitad de las organizaciones diagnosticadas carecen de experiencia en la administración de recursos financieros.

Las capacidades de gestión del conocimiento de las organizaciones diagnosticadas son limitadas. Solo una organización ha recibido capacitación en tecnologías de la información y

la comunicación. Asimismo, ninguna organización ha sido capacitada en habilidades blandas, las cuales son fundamentales para el proceso participativo de gestión, incluyendo la presentación de propuestas de proyectos, la administración de su financiamiento y la solicitud de aval en espacios de gobernanza e instituciones. Además, únicamente dos organizaciones han recibido formación en gestión de proyectos, y una sola ha sido capacitada en gestión de conflictos y diálogo social.

En cuanto a la exposición a amenazas naturales y al cambio climático, las ocho organizaciones reportaron verse afectadas principalmente por lluvias torrenciales, las cuales ocasionan pérdidas en la producción agropecuaria. Cinco de ellas han implementado estrategias de adaptación, tales como modificar las fechas de siembra, utilizar plásticos para proteger los cultivos y emplear semillas resistentes a plagas y enfermedades. Sin embargo, sólo dos organizaciones han recibido capacitación específica en gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

Adaptación de la formulación de proyectos productivos sostenibles

El reto principal para contextualizar la formulación de proyectos productivos sostenibles radica en integrar de manera efectiva elementos de diálogo social, resolución de conflictos, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático dentro del proceso de educación no formal. En la experiencia de este trabajo, este objetivo se facilitó mediante la reflexión activa de las organizaciones rurales interesadas en la gestión de proyectos sostenibles. Inicialmente, durante el diagnóstico y la concepción de las ideas de proyecto, se identificó el interés y relevancia que las organizaciones concedían a estos ejes temáticos. A partir de ello, el equipo facilitador diseñó de manera colaborativa talleres orientados a explicar la importancia de cada tema y a promover actividades prácticas que facilitaran su comprensión. Finalmente, las organizaciones asumieron el compromiso de aplicar y replicar los conocimientos adquiridos en su interior, fortaleciendo así su capacidad para gestionar proyectos productivos con un enfoque sostenible y adaptado a sus realidades locales.

Por ejemplo, en todos los talleres realizados se han registrado los retos asociados al cambio climático a lo largo del desarrollo de la currícula de aprendizaje. Además, se facilitó un taller

específico para revisar los conceptos clave relacionados con el cambio y la variabilidad climática, durante el cual se resolvieron dudas y se exploraron formas de incorporar estos temas a la gestión de los proyectos productivos en formulación.

Los resultados de este taller permitieron identificar, en cada proyecto y organización rural, tanto los impactos del cambio climático sobre sus actividades como el potencial impacto que cada proyecto puede tener sobre el cambio climático. Esta información se está integrando en las diferentes etapas del ciclo de proyectos, mejorando inicialmente su caracterización como iniciativas sostenibles.

Asimismo, la inclusión de elementos de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en los proyectos productivos puede, dependiendo de la línea de financiamiento del Inder que se utilice, traducirse en beneficios adicionales. En particular, la tasa de interés ofrecida por el Inder se reduce en un dos por ciento para aquellos proyectos que demuestren ser ambientalmente amigables, incentivando así la incorporación de prácticas sustentables en la formulación y ejecución de los proyectos.

Figura 3.
Taller de cambio climático en Santa Cecilia, La Cruz, Costa Rica.



Foto: Sandra Lezcano Calderón, 2024.

Discusión y consideraciones finales

Gobernanza del desarrollo rural

La evolución de la agenda global de desarrollo en Costa Rica se refleja en la Ley Inder y su normativa relacionada, la cual ha permitido finalmente contar con una definición oficial de desarrollo rural y con una estructura de gobernanza para su implementación. La creación de los 29 territorios rurales Inder, con el propósito de facilitar la identificación de factores geográficos y de identidad más homogéneos en el país, ha permitido también reconocer que los territorios rurales no solo desarrollan medios de vida agropecuarios. En el caso de Guanacaste, Costa Rica, cobran especial relevancia sectores como los servicios, el turismo, el desarrollo inmobiliario, el energético e incluso el industrial.

El territorio Liberia-La Cruz, donde se encuentra el distrito Santa Cecilia, enfrenta limitaciones importantes para contextualizar el desarrollo rural. Específicamente, la normativa actual permite efectivamente la gestión de proyectos de diversas índoles, desde obra pública, como electrificación, acueductos rurales y carreteras, hasta proyectos productivos agropecuarios. Sin embargo, no se observa una apropiación del concepto transfronterizo ni de sus implicaciones en estos procesos. Se han documentado pocas adecuaciones para favorecer la priorización de proyectos en zonas con indicadores de desarrollo limitados, como este territorio. Por ejemplo, durante los años 2023 y 2024 se estableció una directriz para dar prioridad a los cantones con un menor índice de desarrollo social, como La Cruz. En la práctica, esto no necesariamente implica que se implementen más proyectos, dado que los requisitos de formulación son técnicos y complejos, y no pueden ser cumplidos por organizaciones y personas sin experiencia.

Capacidades organizacionales para el desarrollo rural

Los resultados del diagnóstico de capacidades organizacionales para la gestión de proyectos productivos, en el contexto de la gobernanza territorial, evidencian significativas brechas en el capital humano que dificultan la adecuada gestión de dichos proyectos. Estas carencias abarcan desde el incumplimiento de requisitos legales y administrativos, hasta limitaciones técnicas y la ausencia de habilidades blandas esenciales para la formulación, ejecución y seguimiento de iniciativas financiadas. Todos estos factores resultan críticos para cumplir con los estándares establecidos por el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), especialmente en el caso de los proyectos territoriales, que demandan un alto nivel de capacidad organizativa. En consecuencia, la normativa vigente impulsa a que las familias agropecuarias no solo enfoquen sus esfuerzos en la producción y comercialización de sus productos, sino que también asuman un papel activo en el fortalecimiento y gestión de sus capacidades organizacionales, condición necesaria para acceder y gestionar recursos financieros destinados a su desarrollo.

El fortalecimiento de las capacidades organizacionales recae directamente en las propias organizaciones, lo que hace especialmente relevante su dotación de capital social, político y

financiero. Las limitaciones identificadas pueden ser superadas mediante diversas estrategias: i) contratando servicios de gestión por parte de profesionales competentes o aprovechando las habilidades y liderazgo interno dentro de la organización; ii) movilizándolo sus redes de apoyo o ejerciendo su influencia política para que universidades públicas, la Municipalidad de La Cruz e incluso organizaciones no gubernamentales se comprometan a aportar recursos destinados a la formulación de proyectos; y iii) participando activamente en procesos orientados a fortalecer sus capacidades organizacionales, con el fin de desarrollar la formulación de proyectos y gestionar sus iniciativas de manera autónoma.

Las tres opciones anteriores tienen ventajas y desventajas. Por ejemplo, la compra o el encargo de la formulación puede realizarse relativamente rápido y sin comprometer el tiempo de las organizaciones; sin embargo, no hay garantía de que la formulación se realice adecuadamente, ni de que la organización la comprenda y sea capaz de presentarla ante las instituciones y espacios de gobernanza que otorgarán el aval al proyecto. También se puede optar por el proceso de fortalecimiento de capacidades, el cual compromete recursos de las organizaciones y toma más tiempo, pero genera aprendizajes que permanecen en el territorio, fortaleciendo la base de recursos locales. ¿Qué opción es más eficiente y garantiza el buen uso de los recursos gestionados? ¿De qué manera se han gestionado los proyectos que han sido financiados por el Inder? Son preguntas que ayudarían a contar con información para guiar nuevos procesos de gestión y, probablemente, mejorar los criterios de selección de estos proyectos.

Formulación de proyectos productivos resilientes

La incorporación de los ejes priorizados en el proceso de educación no formal de esta experiencia es una innovación que se está evaluando. Hasta el momento, con la organización de dos talleres (resolución de conflictos y cambio climático), los representantes de las organizaciones han mostrado un gran aprendizaje y parecen incorporar estos conceptos tanto en los procesos de formulación como en el funcionamiento de sus organizaciones. Sin embargo, a medida que transcurre el tiempo y no se logra el anhelado financiamiento, puede generarse una actitud de desinterés hacia el proceso de fortalecimiento de capacidades.

Por otro lado, las reglas para la gestión de proyectos ante el Inder han venido modificándose debido a señalamientos de los organismos de control y a la gestión del gobierno de turno. Esto genera cambios en los formularios y requisitos de los proyectos territoriales, los cuales requieren tiempo adicional para ser conocidos y cumplidos, lo que incrementa el tiempo de gestión de los recursos solicitados ante el Inder. Nuevamente, ello genera desinterés y dificulta el desarrollo rural deseado. La alternativa para mejorar el proceso de gestión de proyectos es disminuir la complejidad del proceso y sus requisitos, pero esto contraviene diversas leyes y políticas de gestión de los recursos públicos de Costa Rica.

Referencias

- Adamowicz, M. (2020). Theoretical and practical rural development concepts. *Annals PAAAE*, XXII (3), pp. 9-19. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.308214>
- Alonzo, S., Sáenz-Segura, F., y Le Coq, J.-F. (2011). *Evolución y práctica de las políticas públicas ambientales y agrícolas en Costa Rica; Una revisión de 1910 al 2008*. ANR. IRD. CIRAD. CEMAGREF. http://agritrop.cirad.fr/562530/1/document_562530.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2005). *Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo*. No. 8488. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178
- Baker, S. (2016). *Sustainable development*. Nueva York: Routledge.
- Balanzo, A., Garavito, L., Rojas, H., Sobotova, L., Pérez, O., Guaquetá, D., Mojica, A., Pavajeau, J., y Sanabria, S. (2020). Typical challenges of governance for sustainable regional development in globalized Latin America: A multidimensional literature review. *Sustainability*, 12 (7), 2702. <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2702>
- Barboza Núñez, E. (2024). *Espejos distantes. Imaginación geográfica y migraciones en Guanacaste*. San José: Arlequín.
- Bautista-Solís, P. (2012). Are we learning? Strengthening local people's capacities to facilitate the recuperation of degraded pasture lands in Central America [Ph.D., CATIE. Bangor University]. <https://research.bangor.ac.uk/en/studentTheses/are-we-learning-strengthening-local-peoples-capacities-to-facilit>
- Bautista-Solís, P., Solís-Bastos, L., y Ramírez-Brenes, J. C. (2019). *Fortalecimiento de capacidades para la vinculación de pequeños y medianos productores ganaderos de Pozo de Agua y Puerto Humo, Nicoya en los procesos de gestión de recursos externos relacionados con las políticas nacionales de Desarrollo Territorial Rural (ForGeExt)*. San José: UNA.
- Bergeron, K., Abdi, S., DeCorby, K., Mensah, G., Rempel, B., y Manson, H. (2017). Theories, models and frameworks used in capacity building interventions relevant to public health: A systematic review. *BMC Public Health*, 17 (), 914. pp. 1-14. <http://doi.org/10.1186/s12889-017-4919-y>

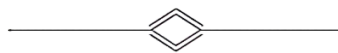
- Díaz Bolaños, R. E., Arias Campos, L. D., y Madriz Sojo, G. (2023). Factores sociales, políticos y económicos en el desarrollo de una comunidad fronteriza: Santa Cecilia de La Cruz, Costa Rica (1900-2023). *Estudios*, 47, pp. 232-264. <https://doi.org/10.15517/re.voi47.58054>
- Castillo Corporán, F. (2011). Instrumentos para la educación basada en competencias. Centro La Escalera. Disponible en: https://issuu.com/chabelacastillomontas/docs/instrumentos_para_la_educacion_basa
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, GT. (2011). Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Disponible en: [https://www.cac.int/sites/default/files/Politica%20Centroamericana%20de%20Gestion%20Integral%20de%20Riesgo%20a%20Desastres%20\(PCGIR\).%20Regional.pdf](https://www.cac.int/sites/default/files/Politica%20Centroamericana%20de%20Gestion%20Integral%20de%20Riesgo%20a%20Desastres%20(PCGIR).%20Regional.pdf)
- Contraloría General de la República [CGR]. (2023). Informe de auditoría acerca del modelo de gestión establecido por el Inder para el desarrollo de proyectos articulados con terceros. CGR. Disponible en: https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/09/SIGYD_D_2023014149.pdf
- Ellis, F., y Biggs, S. (2001). Evolving themes in Rural Development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, 19 (4), pp. 437-448. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-7679.00143>
- Esteva, G. (1997). *Development. The development dictionary: A guide to knowledge as power*. London: Zed Books.
- García, J. (2019). Índice de Progreso Social Cantonal 2019 [Web]. [1]. Costa Rica, INCAE. <https://www.incae.edu/es/clacds/proyectos/indice-de-progreso-social-cantonal-2019.html>
- Gutiérrez-Montes, I., Emery, M., y Fernandez-Baca, E. (2009). The Sustainable Livelihoods Approach and the Community Capitals Framework: The Importance of System-Level Approaches to Community Change Efforts. *Community Development*, 40 (2), pp. 106-113. <https://doi.org/10.1080/15575330903011785>
- Gutiérrez-Montes, I., y Bartol Hermida, P. (2017). Comunidades de los ríos Banano y Bananito: Diagnóstico de sus medios de vida y capitales de la comunidad. CATIE. MINAE. Fundación de Cuencas de Limón. <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/8625>
- Hodge, I., y Midmore, P. (2008). Models of rural development and approaches to analysis evaluation and decision-making. *Économie rurale*, (307), pp. 23-38. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/economierurale.406>
- Instituto de Desarrollo Rural. (2014). Caracterización del Territorio INDER Liberia-La Cruz Costa Rica. INDER.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (s.f.). Estadísticas demográficas. 2011 - 2025. Proyecciones nacionales. Población total.
- International Labour Office. (2020). *Social dialogue and the future of work*. Global Deal. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_744465.pdf
- Panel on Climate Change (2021). *Climate change 2021: The physical science basis*. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf
- Janvry, Alain de, y Sadoulet, E. (2003, 2000). Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina Encuentro de Altos Directivos sobre la Mitigación de la Pobreza Rural. Santiago, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6545>

- Kay, C. (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina El mundo rural en la era de la globalización : incertidumbres y potencialidades. X Coloquio de Geografía Rural de España de la Asociación de Geógrafos Españoles, Lleida, España. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=614581>
- Kron, S. (2010). La frontera norte tiene tres problemas: Tráfico de armas, de drogas y de migrantes». Migración irregular y discursos “securitarios” en Centroamérica: el caso de Costa Rica. *Encuentro*, 87, pp. 38-60. <https://doi.org/10.5377/encuentro.v42i87.247>
- Lu, Y., y de Vries, W. T. (2021). A bibliometric and visual analysis of rural development research. *Sustainability*, 13 (11), 6136. <https://doi.org/https://doi.org/10.3390/su13116136>
- Luján Ferrer, M. (2010). La administración de la educación no formal aplicada a las organizaciones sociales: aproximaciones teórico-prácticas. *Educación*, 34 (1), pp. 101-118. <https://doi.org/https://doi.org/10.15517/revedu.v34i1.500>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (s.f.). *Caracterización del área de influencia de la agencia de extensión agropecuaria*. <http://www.mag.go.cr/regiones/chorotega/CARACTERIZACION-AEA-LACRUZ.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018). *Índice de desarrollo social 2017*. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb_ILLDRWqVI_zHV3NadQ
- Morales Barragán, F., y Jiménez López, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. México: UNAM. <http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/Enfoque%20territorial.pdf>
- Morataya-Montenegro, R., y Bautista-Solís, P. (2020). Water Governance and Adaptation to Drought in Guanacaste, Costa Rica. En Vieira, E. de O., Sandoval-Solis, S., Pedrosa, V. de A., & Ortiz-Partida, J. P. (Eds.). (2019). *Integrated Water Resource Management: Cases from Africa, Asia, Australia, Latin America and USA*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-16565-9>
- Olivera, M., Córdoba, G., y Escobar Barquero, C. A. (2012). *Diagnóstico socio cultural y físico espacial de las comunidades ubicadas en el corredor fronterizo cantón de La Cruz, Guanacaste*. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVIAH, CR). https://www.mivah.go.cr/Documentos/investigaciones_diagnosticos/diagnosticos_planes_intervencion/2012/LA_CRUZ_GUANACASTE/DIAGNOSTICO_LA_CRUZ_FRONTERA.pdf
- Orozco-Mendoza, E. F. (2008). *Borderlands theory: Producing border epistemologies with Gloria Anzaldúa*. M.A., Virginia Polytechnic Institute and State University. <http://hdl.handle.net/10919/32268>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (2020). *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica* [Página web]. <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal.html>
- Poder Ejecutivo. (2018). *Reglamento al artículo 46 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, N° 8488, 176. (Costa Rica). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87299&nValor3=113672&strTipM=TC
- Poder Ejecutivo (2018). *Reglamento al artículo 46 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, N° 8488, 176. (Costa Rica)

- http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87299&nValor3=113672&strTipM=TC
- Poder Ejecutivo (2020). *Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, 52. (Costa Rica).
- http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62676&nValor3=124476&strTipM=TC
- Quesada Chávez, M. J. (2019). Aportes a la educación no formal desde el abordaje de proyectos de acción social en la región Pacífico Central de Costa Rica. *Extensión en Red* (9). <https://doi.org/https://doi.org/10.24215/18529569e007>
- Ramírez Brenes, J. C., & Bautista Solís, P. (2022). Promoción de capacidades en organización comunal en territorios fronterizos: Caso de las comunidades vulnerables del cantón La Cruz, Guanacaste en la frontera Costa Rica-Nicaragua. En *Territorio y capacidades: Actores, redes e innovación* (La Paz, México).
- Samper, M., y Torrens, J. (2015). Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales. Un recorrido por líneas locales: aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina, San José, CR. <http://cdr.or.cr/libro/Cap1.pdf>
- Samper, M., & Torrens, J. (2015). Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales. En *Un recorrido por líneas locales: Aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina* (San José, Costa Rica). <http://cdr.or.cr/libro/Cap1.pdf>
- Sánchez Acuña, N., Jiménez Dalorzo, L., y Restrepo Salazar, M. E. (2015, 2015-06-01). UNA experiencia de desarrollo de habilidades y competencias estudiantiles para el fortalecimiento del trabajo en comunidades [desarrollo de habilidades, participación estudiantil, trabajo comunitario, prácticas estudiantiles, extensión universitaria]. 2015, 5(1), 14. <http://revistas.una.ac.cr/index.php/dialogo/article/view/7432/7671>
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2015). *Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT)*. SEPSA. http://www.sepsa.go.cr/PRODUCTOS/2016-APAR_PEDRT%202015-2030.pdf
- Sistema Nacional de Información Territorial (2024). *Hojas topográficas 5000* [Dataset]. <http://www.snitcr.go.cr/Visor/index>
- Tapia Ladino, M. (2017). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: reflexiones para un debate. *Estudios fronterizos*, 18 (37), pp. 61-80. <https://doi.org/https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>
- Tribunal Supremo de Elecciones (2020). *Cómputo de votos y candidaturas: elecciones municipales 2020*. TSE. https://tse.go.cr/pdf/elecciones/computovotos_febrero2020.pdf#page=578&zoom=100,0,0
- Tribunal Supremo de Elecciones (2022). *Consolidado de resultados preliminares de la Elección Nacional 2022*. <https://www.tse.go.cr/2022/consolidado.html>
- Velásquez Uribe, Y. M., Quiceno Figueroa, E. M., y Tamayo-Agudelo, W. (2016). Construcción de planeaciones pedagógicas para la educación inclusiva. *Actualidades Investigativas en Educación*, 16 (3). <https://doi.org/10.15517/aie.v16i3.26113>

Agradecimientos

Este trabajo fue desarrollado gracias al proyecto EduFrontera, una iniciativa de extensión universitaria financiada por la Vicerrectoría de Extensión de la Universidad Nacional de Costa Rica (subvención SIA 0063-22). PB y SL, además, agradecen el aporte de los proyectos: ForGeExt (0326-20), EcoSalud (SIA 0019-23), RC4 (SIA 0054-23), RC4-ForRisk (SIA 0033-25) e I3AC (SIA 0040-25). Los autores agradecen el apoyo incondicional de los habitantes de las poblaciones rurales del distrito Santa Cecilia; de la Asociación de Desarrollo Integral de Santa Cecilia; de la ASADA de Santa Cecilia; del territorio Inder Liberia-La Cruz; de la oficina de Desarrollo Territorial del Inder; de los estudiantes asistentes del proyecto EduFrontera; y del gobierno local del cantón La Cruz, Guanacaste, Costa Rica. Este trabajo se llevó parcialmente a cabo gracias a las subvenciones concedidas por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) a los proyectos RC4 (66-CR, SIA 0054-23); e I3AC (32-CR, SIA 0040-25). Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las del IDRC, CSUCA o las de la Junta de Gobernadores. Asimismo, este trabajo fue financiado por el Centro Internacional Fogarty de los Institutos Nacionales de Salud con la subvención: D43TW011403, titulada: “Programa Internacional de Formación en Salud Ambiental a lo largo de la Vida” (Claudio, L., y van Wendel de J.B., IPs), fondos asignados a la Escuela de Medicina Icahn de Mount Sinai y a la Universidad Nacional de Costa Rica.



Representaciones sociales de las élites políticas y transformación urbana de la ciudad fronteriza de Chetumal

Social Representations of Political Elites and the Urban Transformation of the Border City of Chetumal

Tania Libertad Camal-Cheluja



Juan Carlos Arriaga-Rodríguez



Cómo citar

Camal-Cheluja, T. L. y Arriaga-Rodríguez, J. C. (2025). Representaciones sociales de las élites políticas y transformación urbana de la ciudad fronteriza de Chetumal. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, 109–132.

RESUMEN

Este trabajo examina cómo las representaciones sociales, concepto desarrollado por Moscovici (1961), han influido en la configuración urbana de Chetumal, capital de Quintana Roo. Se argumenta que las élites políticas, guiadas por intereses de modernización, exclusividad y orden (Harvey, 1989; Lefebvre, 1974), han moldeado el crecimiento de Chetumal de manera irregular y anárquica, sin una planeación urbana racional ni participación ciudadana. Utilizando el concepto de "iconografías" de Jean Gottmann (1973), se analiza cómo los símbolos urbanos en Chetumal buscan diferenciarla en el contexto fronterizo. A la par de que desde los años setenta del siglo XX, el crecimiento poblacional y las transformaciones del paisaje urbano han obedecido a las percepciones y preferencias del poder político, afectando la identidad local y limitando la apropiación democrática del espacio público por parte de los habitantes.

Palabras clave: Representaciones sociales; Ciudad fronteriza; Elite política; Iconografías; Frontera.

ABSTRACT

This paper examines how social representations, a concept developed by Moscovici (1961), have influenced the urban configuration of Chetumal, the capital of Quintana Roo. It argues that political elites, guided by interests in modernization, exclusivity, and order (Harvey, 1989; Lefebvre, 1974), have shaped the growth of Chetumal in an irregular and anarchic manner, without rational urban planning or citizen participation. Using Jean Gottmann's (1973) concept of "iconographies," the study analyzes how urban symbols in Chetumal seek to differentiate the city within the border context. Since the 1970s, population growth and transformations of the urban landscape have been driven by the perceptions and preferences of political power, affecting local identity and limiting the democratic appropriation of public space by inhabitants.

Keywords: Social representation; Border city; Political elites; Iconographies; Border.



Introducción

El análisis de las representaciones sociales en el contexto urbano constituye una vía fundamental para comprender las dinámicas de poder, identidad y apropiación del espacio en las ciudades contemporáneas. Desde su formulación por Serge Moscovici (1961), el concepto de representación social ha permitido reconocer que el conocimiento colectivo no es un mero reflejo de la realidad objetiva, sino una construcción simbólica mediante la cual los grupos interpretan, comunican y transforman su entorno. Esta perspectiva resulta especialmente relevante para examinar la manera en que las élites políticas y económicas configuran los espacios urbanos, no solo a través de decisiones materiales, sino también mediante la producción de imaginarios, iconografías y discursos que legitiman su hegemonía (Harvey, 1989; Lefebvre, 1974).

La planificación de la imagen urbana, cuando se diseña de manera unilateral, puede erosionar el sentido de identidad y pertenencia de los habitantes, promoviendo fenómenos de exclusión simbólica y debilitando la apropiación del espacio público (Carr et al., 1992; Augé, 1993). En el caso de las ciudades fronterizas, conceptos como el de iconografía territorial, propuesto por Jean Gottmann (1973), permiten comprender cómo los elementos materiales y simbólicos del paisaje urbano se emplean para reforzar las identidades locales frente a la alteridad constante que implica la proximidad con otro Estado.

El enfoque de Gottmann resulta especialmente pertinente para el estudio de la historia urbana de Chetumal, una ciudad cuya evolución, desde su fundación en 1898 hasta la actualidad, ha estado marcada por procesos de transformación impulsados por intereses estratégicos, representaciones hegemónicas de las élites y dinámicas socioeconómicas específicas. A partir de una perspectiva interdisciplinaria que integra aportaciones de la psicología social, la sociología urbana y la historia territorial, el presente trabajo examina las distintas etapas del desarrollo urbano de Chetumal, poniendo especial énfasis en el papel de las élites, la producción simbólica del espacio y sus implicaciones para la identidad colectiva.

Metodología

Este artículo ha sido elaborado a partir de una metodología cualitativa de corte interpretativo, orientada a considerar las representaciones sociales que moldean los procesos de configuración urbana. La estrategia metodológica se basa en un diseño exploratorio y flexible, que emplea técnicas como el análisis documental y la observación participante en espacios públicos de la ciudad de Chetumal. El análisis documental incluye fuentes históricas, planes de desarrollo urbano, discursos oficiales y notas de prensa local, con el objetivo de identificar los imaginarios e iconografías contruidos a lo largo del tiempo y de definir las etapas históricas de la ciudad.

Se opta por un enfoque exploratorio porque las cuestiones de investigación en historia urbana demandan la comprensión de fenómenos sociales complejos, no cuantificables ni generalizables en sentido estricto. Asimismo, la flexibilidad permite adaptar las técnicas y procedimientos conforme emergen datos y nuevas perspectivas durante el proceso de investigación.

El análisis cualitativo de documentos especializados constituye una metodología fundamental para la elaboración de cronologías de etapas históricas, ya que permite interpretar los procesos sociales, políticos y económicos a través del estudio riguroso de fuentes primarias y secundarias. Este tipo de análisis no se limita a la simple recopilación de datos, sino que implica una lectura crítica, orientada a identificar patrones de cambio, continuidad y rupturas en el devenir histórico (Taylor y Bogdan, 1987).

El establecimiento de etapas históricas exige también la identificación de hitos o eventos críticos que marcan transiciones importantes en el tiempo. Para ello, la investigación considera tanto los cambios más visibles en los espacios públicos como la transformación en la estructura urbana, evitando caer en determinismos o simplificaciones lineales (Howell y Prevenier, 2001). La sistematización y construcción de cronologías destaca momentos clave, rupturas y continuidades en las etapas de desarrollo urbano de Chetumal. Se identifican hitos históricos y cambios estructurales, contextualizándolos dentro del discurso político de las élites locales, los imaginarios colectivos y los significados sociales.

En cuanto a las técnicas de análisis documental, se revisan y sistematizan fuentes históricas (archivos, documentos oficiales, prensa local, planes urbanos); también se selecciona documentación pertinente en función de criterios de relevancia cronológica, temática y autoría. Finalmente, el análisis se aplica bajo una perspectiva crítica, buscando patrones en imaginarios, iconografías urbanas y discursos institucionales a lo largo del tiempo.

En cuanto a la observación participante en espacios públicos, se observan y registran dinámicas de uso, apropiación y significado de distintos lugares representativos de Chetumal. Para el registro de información se emplean principalmente diarios de campo y esquemas cartográficos, a fin de captar las expresiones sociales y simbólicas del espacio urbano.

En cuanto al análisis de datos, en el caso de los documentos, este se realiza mediante la codificación inicial de temas recurrentes y contextos históricos. Para ello, se establecen categorías de análisis (transformación de los espacios públicos, configuración de imaginarios urbanos, etapas históricas, iconografías), que facilitan la interpretación sistemática de la información. Por su parte, los datos observados en campo se triangulan con los hallazgos documentales para robustecer la interpretación y detectar concordancias o divergencias entre representaciones y prácticas urbanas.

Finalmente, el estudio pretende mantener el rigor metodológico mediante la validación cruzada de fuentes y la comparación constante entre diferentes tipos de datos (documentales y de observación). Se garantiza la confidencialidad y el respeto a las personas y grupos observados, siguiendo los preceptos éticos de la investigación social cualitativa.

Marco conceptual

Las representaciones sociales: concepto y relevancia en las ciencias sociales

Las representaciones sociales constituyen un concepto clave en el ámbito de las ciencias sociales, particularmente en la historia urbana (Villalobos y Arista, 2020; García-Doménech, 2014). Este concepto fue introducido por Serge Moscovici en 1961, quien lo definió como “un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, se integran en un grupo o en una relación

cotidiana de intercambios” (Moscovici, 1979, p. 18). A través de las representaciones sociales, los individuos no solo interpretan su entorno, sino que también construyen significados colectivos que guían la acción y la interacción en la vida cotidiana. Agrega que son "formas de conocimiento, de elaboración y de comunicación de la realidad que se constituyen socialmente" (Moscovici, 1979, p. 17). Así, lejos de ser simples reflejos de la realidad objetiva, las representaciones configuran una mediación activa entre el individuo y su entorno.

Este conocimiento compartido se elabora a través de procesos de comunicación y de interacción social, y cumple funciones esenciales, como la interpretación de fenómenos desconocidos, la guía de conductas y la construcción de identidades colectivas. Denise Jodelet (1986), otra autora central en esta tradición, señala que las representaciones sociales tienen cinco características fundamentales: i) siempre representan un objeto; ii) son una imagen que tiene la propiedad de “intercambiar lo sensible y la idea, la percepción y el concepto”; iii) son simbólicas y significantes; iv) tienen un carácter constructivo; v) tiene un carácter autónomo y creativo” (Jodelet, 1986, p. 478).

Metodológicamente, el estudio de las representaciones sociales implica un abordaje interdisciplinario que integra la psicología social, la sociología y la antropología, aunque puede servirse de una diversidad de ciencias sociales como la arquitectura, el urbanismo o la geografía urbana. A través de técnicas cualitativas y cuantitativas, como entrevistas, análisis de contenido y encuestas estructuradas, las personas investigadoras exploran las estructuras cognitivas y simbólicas que sustentan prácticas sociales específicas (Abric, 2001).

En síntesis, las representaciones sociales son sistemas de significados contruidos colectivamente que posibilitan a los grupos interpretar su realidad y actuar en consecuencia. Su estudio permite comprender cómo los conocimientos, actitudes y prácticas se forman y circulan en las sociedades, revelando así procesos complejos como la ideología, el prejuicio y el cambio social.

Élites políticas y configuración de los espacios urbanos

La configuración de los espacios urbanos no puede entenderse sin considerar el papel de las élites y sus representaciones sociales. Las élites, definidas como grupos minoritarios que poseen el control de recursos estratégicos —económicos, políticos o simbólicos— (Mills, 1956), ejercen una influencia decisiva en la producción, organización y simbolización de la ciudad. Sus representaciones sociales orientan las decisiones urbanísticas y determinan qué espacios son valorados, transformados o marginados.

Las representaciones sociales de las élites sobre el orden urbano —modernización, ornato o seguridad— se traducen en prácticas como la gentrificación, la privatización de espacios públicos y la segmentación socioespacial (Harvey, 1989). Así, las ciudades contemporáneas reflejan dinámicas económicas y visiones específicas de la vida urbana, asociadas a ideales de eficiencia y consumo. En esta misma línea, Lefebvre (1974) argumenta que el espacio urbano es un producto social en el que las clases dominantes imponen su hegemonía, reforzando jerarquías a través de la configuración material de la ciudad (por ejemplo, barrios cerrados, megaproyectos comerciales o esculturas urbanas).

Estas representaciones se manifiestan en prácticas concretas que buscan controlar y organizar el espacio según las visiones de las élites y, sobre todo, según sus intereses económicos y políticos. Por ejemplo, en Chetumal, la modernización del espacio público suele estar vinculada a la renovación de áreas urbanas consideradas obsoletas o deterioradas, lo que a menudo genera fuertes críticas ciudadanas. De este modo, la transformación del espacio público no solo modifica su estructura física, sino que también altera su composición arquitectónica y visual, reforzando la imagen de un supuesto progreso y embellecimiento urbano.

La privatización de espacios públicos es otra práctica derivada de estas representaciones sociales relacionadas con el orden, el ornato y la seguridad. Las élites tienden a promover espacios cerrados o controlados, como condominios privados, parques exclusivos y centros comerciales cerrados, que restringen el acceso público y segmentan el uso del espacio urbano. Esta privatización responde a la idea de crear ambientes seguros y exclusivos, pero también

profundiza la segregación socioespacial al limitar las oportunidades de interacción y convivencia entre distintos grupos sociales, consolidando así barreras físicas y simbólicas en la ciudad contemporánea (Márquez y Pradilla, 2017; Janoschka, 2002).

Finalmente, siguiendo el argumento de Lefebvre (1974), el espacio urbano debe entenderse como un producto social en el que las clases dominantes ejercen su hegemonía mediante la configuración material de la ciudad. Ejemplos ilustrativos son los barrios cerrados que ofrecen altos niveles de seguridad y exclusividad para sus residentes, alejándolos de los espacios públicos comunes; los megaproyectos comerciales que transforman partes enteras de la ciudad en nuevos polos de consumo dirigidos a clases privilegiadas; o las esculturas y monumentos urbanos que simbolizan el poder y la identidad hegemónica. Estas intervenciones no solo moldean la forma física de la ciudad, sino que también refuerzan jerarquías sociales preexistentes y legitiman el dominio de ciertos sectores sobre el espacio colectivo.

Este proceso de configuración espacial también implica una dimensión simbólica: a través de monumentos, zonas de prestigio y narrativas urbanas, las élites instituyen representaciones que legitiman su posición y naturalizan las desigualdades (Zukin, 1995). De esta forma, en la ciudad se materializan y reproducen los valores de quienes detentan el poder.

En resumen, las élites, mediante sus representaciones sociales, no solo definen las políticas urbanas, sino que también modelan el imaginario colectivo sobre el espacio. Comprender estas dinámicas resulta esencial para analizar las desigualdades urbanas y pensar alternativas más democráticas en la producción del espacio.

La planeación de la imagen urbana y sus efectos en la identidad y la apropiación del espacio público

La planeación de la imagen urbana, entendida como el conjunto de estrategias destinadas a organizar y embellecer el espacio físico de las ciudades, constituye una herramienta clave en la producción del entorno urbano contemporáneo. Sin embargo, cuando estos procesos se diseñan al margen de la participación de la población y de los actores sociales involucrados, se generan importantes disfunciones identitarias y de apropiación del espacio público. En este

sentido, la ausencia de inclusión en la toma de decisiones urbanas produce entornos que carecen de resonancia simbólica para los habitantes, debilitando su sentido de pertenencia y, en consecuencia, afectando la vitalidad social de los espacios comunes (Lynch, 1960).

La identidad urbana, como plantea Castells (1997), no se limita a la disposición física del territorio, sino que se construye a través de procesos de significación colectiva que otorgan sentido a los lugares. La imposición de una imagen urbana estandarizada o "cosmética", orientada más por intereses económicos o turísticos que por las necesidades y representaciones de la comunidad, puede resultar en lo que Augé (1993) denomina "no lugares": espacios de tránsito desprovistos de significado histórico y emocional para sus usuarios.

Asimismo, diversos estudios señalan que la apropiación del espacio público depende de la posibilidad de que los ciudadanos lo experimenten como un ámbito abierto, accesible y culturalmente significativo (Carr et al., 1992). Cuando la planeación urbana prioriza exclusivamente criterios estéticos o funcionalistas, desconociendo las prácticas, memorias y valores locales, los espacios tienden a ser percibidos como ajenos o exclusivos, favoreciendo fenómenos de segregación socioespacial y exclusión simbólica (Harvey, 2008).

Por tanto, una planeación urbana que ignore las dinámicas sociales no solo debilita la cohesión comunitaria, sino que también limita el potencial democratizador del espacio público. En contraste, modelos de planeación participativa, que integran las voces de los habitantes en el diseño de su entorno, han demostrado fortalecer los vínculos identitarios y fomentar la apropiación activa del espacio urbano (Lefebvre, 1974; Healey, 1997).

Iconografías urbanas y diferenciación en ciudades fronterizas: una aproximación desde Jean Gottmann

El estudio de las ciudades fronterizas revela dinámicas espaciales, sociales y simbólicas que trascienden la simple proximidad geográfica entre dos Estados. Un concepto particularmente útil para analizar los procesos de urbanización y diferenciación en estos contextos es el de iconografía, desarrollado por Jean Gottmann. En su obra *The Significance of Territory* (1973), Gottmann señala que los territorios no solo se organizan en función de recursos materiales,

sino también a partir de signos y símbolos que refuerzan la cohesión interna y diferencian a los grupos frente a "los otros". En este sentido, las iconografías constituyen sistemas de representación material y simbólica que legitiman identidades territoriales y proyectan imaginarios colectivos.

La iconografía urbana, de acuerdo con Gottmann, comprende elementos como monumentos, edificios emblemáticos, plazas públicas, formas arquitectónicas y símbolos cívicos, que funcionan como marcas visibles de pertenencia y diferenciación. En ciudades fronterizas, donde la cercanía física con otro Estado implica una constante interacción cultural, económica y social, la producción de iconografías urbanas cobra especial relevancia como mecanismo para afirmar una identidad nacional o local propia (Gottmann, 1973; Paasi, 1996).

Particularmente, en contextos de alta movilidad transfronteriza, como sucede en la frontera México-Estados Unidos, las ciudades de uno y otro lado desarrollan estrategias de urbanización que utilizan elementos iconográficos para destacar diferencias políticas, culturales y sociales. Esta producción iconográfica no es neutral ni espontánea. Como advierte Harvey (1989), las representaciones urbanas están intrínsecamente ligadas a relaciones de poder, y en las ciudades fronterizas, las élites locales y nacionales juegan un papel central en la selección y promoción de los símbolos urbanos. Estas élites buscan situar sus ciudades en la competencia económica y cultural del espacio transfronterizo, utilizando la iconografía como herramienta de distinción e inclusión selectiva.

Asimismo, Gottmann subraya que la iconografía no solo opera en el plano visual o estético, sino también en la manera en que los habitantes perciben y experimentan su espacio urbano. La apropiación o el rechazo de los símbolos urbanos por parte de la población puede fortalecer o debilitar los procesos de construcción identitaria (Gottmann, 1973; Paasi, 1996). En este sentido, la participación comunitaria en la definición de la iconografía urbana es crucial para garantizar que los símbolos representen efectivamente a la diversidad de actores sociales presentes en las ciudades fronterizas.

En síntesis, el concepto de iconografías propuesto por Jean Gottmann proporciona un marco analítico potente para entender cómo las ciudades fronterizas utilizan el espacio urbano para afirmar diferencias frente al "otro" y construir identidades locales o nacionales en contextos de interacción constante. En un mundo indiscutiblemente globalizado, paradójicamente, las

fronteras físicas y simbólicas persisten e incluso se refuerzan, el análisis de las iconografías urbanas resulta indispensable para comprender las dinámicas contemporáneas de urbanización y diferenciación territorial.

El papel de las élites en el embellecimiento urbano de la ciudad de Chetumal

El embellecimiento urbano es una estrategia recurrente en los procesos de transformación de las ciudades, particularmente en aquellas que fungen como capitales administrativas, donde la imagen proyectada busca simbolizar progreso, modernidad y poder. Tradicionalmente, estas intervenciones de ornato han sido promovidas por élites políticas y económicas que, a través de su control sobre los recursos y las narrativas urbanas, deciden qué proyectos se ejecutan y cómo se configura el espacio público (Zukin, 1995; Harvey, 1989).

En este contexto, las obras como monumentos, fuentes, plazas remodeladas o corredores culturales no solo cumplen una función estética, sino también simbólica y política, pues el espacio urbano no es un mero contenedor de actividades, sino un producto social que materializa relaciones de poder (Lefebvre, 1974). Así, cuando las decisiones sobre el embellecimiento se toman de manera unilateral por las élites, sin considerar a los habitantes, se corre el riesgo de construir espacios desconectados de las prácticas, memorias y significados colectivos de la población.

Esta desconexión tiene implicaciones directas en la apropiación del espacio público. Como plantean Carr et al. (1992), la apropiación depende de la identificación y el sentido de pertenencia que las personas desarrollan respecto a los espacios comunes. Cuando los espacios son intervenidos con criterios ajenos a las dinámicas sociales locales, estos tienden a ser percibidos como artificiales, excluyentes o meramente turísticos, dificultando su uso cotidiano y su resignificación comunitaria (Whyte, 1980).

En consecuencia, cuando los proyectos de embellecimiento urbano impulsados desde las élites no integran mecanismos de participación ciudadana, pueden reforzar procesos de segregación simbólica y material. Como señala Harvey (2008), el derecho a la ciudad implica

la posibilidad de intervenir en la producción del espacio urbano, no solo como usuarios pasivos sino como sujetos activos en la definición de su entorno.

Etapas para el estudio de las iconografías a partir de la historia urbana de Chetumal, 1898-2025

En las páginas que siguen, se bosquejan, sin pretensión de exhaustividad, las etapas por las que ha transitado el desarrollo urbano de Chetumal. Así, hemos dividido la historia urbana de Chetumal en seis etapas, cada una de las cuales presenta transformaciones en algunas de las siguientes estructuras sociales:

- La estructura económica, definida por las actividades productivas dominantes en la ciudad y su periferia, así como por los procesos de circulación de mercancías entre Chetumal y otras ciudades.
- La estructura socio-demográfica, referida a los ritmos y patrones de crecimiento poblacional, tanto natural como inducido (por medio de políticas de colonización).
- La estructura política, caracterizada por las políticas de gestión urbana impuestas por la élite gobernante local.
- Los imaginarios urbanos e iconografías: los primeros corresponden a los símbolos e imágenes que la población percibe y concibe de la ciudad, mientras que las segundas aluden a las ideas, prácticas, imágenes y símbolos que la élite gobernante ha utilizado en la construcción del discurso de la “identidad chetumaleña” (Arriaga-Rodríguez, 2013, p. 136).

a) Etapa embrionaria, 1898-1915

La primera etapa del desarrollo urbano de Chetumal, entre 1898 y 1915, corresponde a su fase embrionaria. Fundado inicialmente como Payo Obispo en un área de cuatro hectáreas en la desembocadura del Río Hondo, el asentamiento fue establecido por decreto del gobierno federal en territorios pertenecientes entonces al estado de Yucatán. Su creación respondió a funciones estratégicas asignadas desde el centro político del país: militar, para concluir la

guerra de resistencia maya (Macías, 1996); aduanero-fiscal, para controlar el contrabando y recaudar impuestos; de vigilancia, para restringir el tráfico de armas y personas; y de presidio, al utilizarse como destino de presidiarios políticos, empleados en la explotación de caoba y chicle (Macías, 1996; Dachary y Arnaiz, 1998).

Payo Obispo surgió como uno más de los pequeños asentamientos de la región, en una zona periférica desvinculada de centros urbanos mayores como Campeche y Mérida. No obstante, su importancia creció debido a su papel en la vigilancia de la frontera con Honduras Británica (Macías, 2002). En 1913, durante la agitación revolucionaria, el territorio de Quintana Roo fue reincorporado al estado de Yucatán, integrando a Payo Obispo al municipio de Santa Cruz de Bravo (Dumond, 1997). Esta medida respondió a la necesidad de controlar el contrabando en un contexto de guerra civil. Sin embargo, en 1915, el decreto fue derogado, y Quintana Roo recuperó su estatus como territorio federal. Esta primera etapa sentó las bases del sistema urbano y de las funciones geopolíticas que marcarían el desarrollo posterior de Chetumal (Loreto, 2011).

b) Etapa de conversión a centro de administración burocrática, 1916-1936

La segunda etapa del desarrollo urbano de Chetumal, entre 1916 y 1936, estuvo marcada por dos eventos políticos: el traslado de la capital territorial de Santa Cruz de Bravo a Payo Obispo, en 1916, y la derogación de la segunda integración de Quintana Roo a Yucatán y Campeche. El cambio de capital impulsó una oleada migratoria que atrajo a burócratas, soldados y comerciantes, revitalizando la economía local y ampliando la extensión urbana mediante la incorporación de nuevos lotes habitacionales y comerciales. Este crecimiento coincidió con el auge de la economía del chicle, lo que consolidó a Payo Obispo como centro de coordinación regional (Hoy, 1983).

El incremento poblacional y económico estimuló la instalación de bodegas, oficinas de contratistas forestales y comercios locales, particularmente cerca del muelle, orientados a abastecer a trabajadores y residentes. Paralelamente, se trazaron caminos que conectaban Payo Obispo con ranchos forestales y poblados cercanos, como Calderitas y Subteniente López, aunque el transporte fluvial seguía siendo preponderante (Hoy, 1983).

En 1929 se construyó la pista de aterrizaje Campo de Aviación Morelos (posteriormente "Campo de Aviación Francisco Sarabia"), lo que facilitó el transporte de chicle y el correo aéreo entre Payo Obispo y Mérida, y, desde 1940, también hacia Cozumel (Méndez, 1978; Sánchez, 1994). Estas infraestructuras reflejaron el crecimiento económico y político del asentamiento.

Así, durante esta etapa, Payo Obispo no solo fortaleció su papel como sede gubernamental, sino que también consolidó su posición como centro económico regional, coordinando la explotación forestal y chiclera, y como uno de los principales puertos de exportación de chicle e importación de mercancías en la frontera sur de México.

c) La etapa de consolidación como nodo comercial regional, 1936-1955

La tercera etapa del desarrollo urbano de Chetumal comprende el periodo de 1936 a 1955. Durante estos años, el crecimiento de la ciudad fue lento y, hacia el final de la etapa, se vio interrumpido abruptamente por la devastación ocasionada por el huracán Janet, en 1955. A diferencia de la dinámica observada en otras ciudades mexicanas, donde la urbanización se aceleró gracias al impulso económico derivado de la Segunda Guerra Mundial, Chetumal experimentó un ritmo de expansión mucho más pausado.

En 1937, el gobierno territorial decidió cambiar el nombre de la localidad de Payo Obispo por el de Chetumal, en un gesto de fuerte carga simbólica que reflejaba el intento de fortalecer la identidad local. Paralelamente, se emprendieron acciones para superar el aislamiento casi insular de la ciudad mediante el inicio de la construcción de las carreteras Chetumal-Peto y Chetumal-Escárcega, en 1941; la primera de estas vías se extendería hasta Mérida en 1958 (Martínez y Camal-Cheluja, 2008, pp. 31, 34).

Durante esta fase, las edificaciones comenzaron a modificar el perfil arquitectónico de la ciudad, desplazando progresivamente las construcciones de madera de influencia británica, típicas de Honduras Británica y de otras regiones centroamericanas y caribeñas bajo dominio inglés. El núcleo económico de Chetumal continuaba concentrándose en el polígono fundacional establecido por Othón P. Blanco, centro neurálgico de la ciudad. Este espacio histórico albergaba las principales casas comerciales, las oficinas de las compañías dedicadas

a la comercialización de chicle y caoba, el parque central (Los Caimanes), el rastro municipal, oficinas gubernamentales, el primer mercado, el hospital y la escuela primaria.

d) *Etapas de reconstrucción y transformación del paisaje urbano, 1956-1970*

La cuarta etapa del desarrollo urbano de Chetumal, que se extiende de 1956 a 1970, estuvo marcada por un crecimiento urbano moderado y por los esfuerzos de reconstrucción posteriores al devastador huracán Janet. En respuesta a los daños materiales y a los conflictos sociales entre cooperativistas, ejidatarios, comerciantes y ciudadanos contra el gobierno local de Margarito Ramírez, la administración de Aarón Merino Fernández impulsó una política intensiva de obra pública destinada a reconfigurar la ciudad (Martínez y Camal-Cheluja, 2008, p. 74).

Durante este periodo se construyeron importantes obras de equipamiento urbano, como el mercado Ignacio Manuel Altamirano, la terminal de autobuses foráneos, el parque al Trabajo, el Club Campestre, las oficinas del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Estado, las instalaciones del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), la escuela Eva Sámano de López Mateos y el Centro Regional de Enseñanza Normal en Bacalar. Además, se implementó el suministro ininterrumpido de agua potable y energía eléctrica, y se estableció la primera estación de radio comercial de la ciudad, hoy conocida como XEROO (Arriaga-Rodríguez, 2013, Martínez, 2006).

El crecimiento urbano reforzó la función de Chetumal como centro administrativo, comercial y de servicios de la región fronteriza con Belice, favorecida por las vías de comunicación desarrolladas en la etapa previa. Sin embargo, esta especialización regional tuvo efectos negativos sobre la economía local: la expansión del transporte terrestre encareció el comercio marítimo, afectando el funcionamiento del muelle fiscal y disminuyendo la producción local de bienes de consumo, como detergentes, ropa y muebles. Esta dinámica provocó el cierre de tiendas de importación cercanas al puerto y una progresiva pérdida de valor comercial en el centro histórico de Chetumal, deterioro que ya había iniciado tras el paso del huracán Janet (Arriaga-Rodríguez, 2020).

e) Etapa de conversión a centro político-territorial y centro comercial extrarregional 1971-1993

La quinta etapa, o de conversión a ciudad capital, fue de crecimiento urbano acelerado y de avance de Chetumal a categoría de ciudad mediana. Dos factores explican este proceso: por un lado, la designación de la ciudad como zona franca; y, por el otro, los trabajos de conversión del Territorio de Quintana Roo a entidad de la federación mexicana, y de Chetumal a ciudad capital del nuevo estado.

Durante la administración del último gobernador del territorio, David Gustavo Gutiérrez Ruiz (1971-1974), fueron realizados cambios importantes en la imagen urbana de Chetumal, sobre todo en las vialidades, servicios y equipamiento. La finalidad era preparar y acondicionar a la ciudad para albergar a los poderes del estado de Quintana Roo, que la ciudad estuviera a la altura de la capital política de una entidad federativa (Camal-Cheluja, 2012).

En cuanto a los espacios simbólicos de la ciudad, durante los años de gobierno de Gutiérrez Ruiz fueron reparados o remodelados los monumentos y parques públicos edificados en las etapas previas. Esos espacios tenían un alto valor simbólico en la identidad para los chetumaleños, además de que eran lugares de convivencia e interacción social. Tal es el caso, por ejemplo, de la Explanada de la Bandera con una enorme asta, su quiosco, el obelisco y la estatua de Othón P. Blanco. Los trabajos de remodelación en la Explanada reforzaron el significado de este espacio como el corazón del antiguo Chetumal o en centro histórico de Chetumal (Arriaga-Rodríguez, 2013).

Esta etapa concluye hacia 1993, con la eliminación de la condición de zona franca para Chetumal, régimen establecido en 1934. La desaparición del régimen de zona franca afectó severamente la economía de la ciudad. Muchos comercios tuvieron que cerrar o adaptarse, y la afluencia de visitantes se redujo drásticamente. Los empresarios chetumaleños reorientaron sus inversiones hacia nuevos negocios como el comercio de franquicias, restaurantes y hoteles, lo que dio paso a cambios el perfil económico y urbano de la ciudad (Caso, 2020).

Etapas de crecimiento y dispersión urbana, 1994-2024

La sexta etapa del desarrollo urbano de Chetumal, que abarca de 1994 hasta la actualidad, se distingue por una expansión dispersa, desordenada y carente de criterios de sustentabilidad, originada en un contexto de crisis económica tras la desaparición del régimen de zona libre. Este crecimiento evidencia la ausencia de políticas urbanas democráticas, de una planificación sustentable e integral, así como la desconexión entre la toma de decisiones y las necesidades de la población local. Pese a ello, la ciudad conserva su función como centro administrativo, de servicios y como espacio de integración cultural para toda la región fronteriza México-Belice.

La desaparición de la zona franca obligó a muchos comerciantes —en su mayoría vinculados directa o indirectamente con el aparato gubernamental— a reorientar sus inversiones hacia nuevos giros, especialmente en la gastronomía, el entretenimiento nocturno y las franquicias nacionales e internacionales (OXXO, McDonald's, Burger King, Pizza Hut, Farmacias Guadalajara, etc.), así como hacia tiendas en el centro comercial Plaza Las Américas y cadenas de supermercados (Arriaga-Rodríguez, 2013).

Este reacomodo económico coincidió con cambios urbanos impulsados por los gobiernos estatales de Mario Villanueva Madrid (1993–1999), Joaquín Hendricks Díaz (1999–2005), Félix González Canto (2005–2011), Roberto Borge Angulo (2011–2016) y Carlos Joaquín González (2016–2022).

Durante el gobierno de Mario Villanueva Madrid se realizaron obras de embellecimiento urbano en Chetumal, todas orientadas a fortalecer la identidad local y a dejar testimonio de fechas y valores históricos pertinentes para la ciudad y el estado de Quintana Roo. Entre las obras más destacadas figuran el Monumento Cuna del Mestizaje, la Fuente del Manatí, el Teatro Constituyentes del 74, el malecón costero —llamado oficialmente Boulevard Bahía— y la Fuente del Pescador, erigidos en el marco de la conmemoración del 22 aniversario de la entidad como estado federativo. Estas obras respondieron al objetivo de proyectar una imagen urbana renovada, orgullosa y acorde con el legado histórico de la región, además de

impulsar a Chetumal como capital administrativa y cultural (Camal-Cheluja y Arriaga-Rodríguez, 2014).

El gobierno de Villanueva privilegió las obras de ornato que combinaban simbolismo local y elementos de integración social, así como el impulso a programas de recuperación del patrimonio arquitectónico tradicional, en especial de las casas de madera de influencia anglo-caribeña del centro histórico. Sin embargo, aunque el embellecimiento contribuyó a la renovación de la imagen urbana y al fortalecimiento del sentido de pertenencia, algunos proyectos enfrentaron críticas sobre su funcionalidad y utilidad para la vida cotidiana de los habitantes, pues su orientación era principalmente conmemorativa y turística (Camal-Cheluja y Arriaga-Rodríguez, 2014; Wong, 2018).

Por otra parte, a diferencia de la administración de Villanueva, el gobierno de Joaquín Hendricks Díaz centró las políticas de embellecimiento urbano de Chetumal en la construcción de monumentos de gran escala y proyectos de ornato orientados al turismo y al fortalecimiento de la imagen de la capital estatal como centro cultural. Uno de los proyectos más emblemáticos fue la construcción de la Megaescultura, concebida como un ícono arquitectónico comparable con monumentos internacionales y destinada a colocar a Chetumal como referente cultural. La obra, a cargo del escultor mexicano Sebastián, permaneció inconclusa al finalizar el mandato de Hendricks, ampliando el debate sobre su utilidad, los costos de mantenimiento y su verdadero aporte a la identidad local (Reporte Quintana Roo, 11 de septiembre 2022; Chávez, 31 de marzo de 2012).

Asimismo, Hendricks impulsó el Corredor Escultórico Chactemal, integrado por 24 esculturas donadas por reconocidos artistas plásticos mexicanos, como Vicente Rojo y José Luis Cuevas. Ubicadas en su mayoría en el malecón costero, estas obras buscaron fortalecer el perfil cultural de Chetumal y, con ello, impulsar la vocación turística de la ciudad. Con el tiempo, gran parte de estas obras sufrió deterioro y vandalismo, y en su mayoría han sido reubicadas, lo que evidencia la falta de apropiación social y el escaso interés en el patrimonio artístico local (Chávez, 31 de marzo de 2012).

Las obras de ornato del gobierno de Hendricks incluyeron también la remodelación de avenidas y espacios públicos emblemáticos, como la Avenida Othón P. Blanco, con el objetivo de modernizar la infraestructura urbana y mejorar el entorno visual de la ciudad (DOF, 6 de

enero de 2004). No obstante, se puede observar que el enfoque de embellecimiento promovido por Hendricks privilegió criterios estéticos para la promoción turística de Chetumal, sin consolidar mecanismos efectivos de participación ciudadana ni preservar el patrimonio histórico-arquitectónico local (Camal-Cheluja y Arriaga-Rodríguez, 2014).

El perfil profesional y político de Hendricks —militar formado en la Ciudad de México— evidenció su escasa sensibilidad por la herencia cultural local y su inclinación por la promoción de inversiones en infraestructura comercial mediante incentivos fiscales y la venta a bajo costo de terrenos públicos. Esto último facilitó la instalación y posterior apertura de Plaza Las Américas en 2013, así como de cadenas de supermercados, hecho que desplazó la centralidad comercial del casco histórico hacia la periferia norte de la ciudad.

Su sucesor en la gubernatura estatal, Félix González Canto, impulsó la política de “ciudades dignas” (Gobierno de Quintana Roo, 2011). En este marco, las acciones de embellecimiento urbano y modernización de la infraestructura buscaron fortalecer la imagen de la capital. Entre las acciones más relevantes destacan el inicio de la construcción del Centro de Convenciones de Chetumal y la modernización del Hospital Materno Infantil Morelos (construido en 1939), obra que incluyó la restauración de los frescos y relieves elaborados por el escultor y pintor colombiano Rómulo Roza.

En 2008, se promulgó la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo, instrumento legal que tuvo por objetivo establecer y regular la política estatal de fomento a la vivienda popular. Sin embargo, derivado de esta ley, se aceleró la aparición de fraccionamientos, algunos de los cuales estuvieron dirigidos a la alta burocracia local y a sectores de clase media alta. Ejemplo de ello es el fraccionamiento residencial Andara, donde el gobernador afincó una de sus residencias en el estado.

En cuanto a las políticas de embellecimiento y modernización de la infraestructura urbana del gobierno de Roberto Borge Angulo, estas se enfocaron en la modernización de espacios públicos, la rehabilitación de infraestructura básica y la promoción de obras que buscaron consolidar la imagen de la ciudad como capital administrativa y turística de Quintana Roo. Se pueden mencionar obras como la deforestación de la plaza frente a Palacio de Gobierno, la modernización de la Avenida Héroes en el centro de la ciudad, reparaciones en algunos tramos

del Boulevard Bahía y la intervención en áreas emblemáticas como la explanada de la bandera. Si bien Borge Angulo dio continuidad a las obras urbanas iniciadas por el gobierno anterior, como la finalización del Centro de Convenciones, también pretendió modificar el entorno visual del centro de la ciudad.

La política de modernización y embellecimiento de Chetumal del gobierno de Roberto Borge fue un reflejo de la corrupción que distinguió a toda su administración. Por ejemplo, invirtió recursos en el rescate de la Megaescultura, que nuevamente quedó inconclusa; lo mismo ocurrió con la restauración de la Unidad Deportiva Chactemal, obra que incluso fue abandonada; la modernización de la Avenida Héroes tuvo un costo elevado en relación con la calidad de la obra y el tiempo de realización; el alto costo de los diez bustos colocados en la Avenida Héroes; y los proyectos de construcción del Hospital Oncológico y el Hospital Comunitario Nicolás Bravo también quedaron inconclusos (Fernández, 13 de agosto de 2020).

Finalmente, el gobierno de Carlos Joaquín González propuso el programa “Juntos Renovemos Chetumal” como política de modernización y embellecimiento urbano. Según este programa, las obras estaban orientadas a la revitalización de espacios públicos, la recuperación de infraestructura deteriorada (drenaje en algunos puntos de la ciudad, encarpetado de calles) y la creación de espacios públicos que estimularan el turismo. Según su plan de gobierno, el proyecto central para Chetumal fue la modernización del Boulevard Bahía, considerado el principal corredor urbano y turístico de la ciudad. Este proyecto consistió en la rehabilitación de áreas verdes, parques, andadores y zonas recreativas para la atracción de turistas y para mejorar la imagen urbana del centro histórico de la ciudad (Gobierno de Quintana Roo, 2022; Vázquez, 15 de diciembre de 2021).

Conclusiones

La relación entre la formación de una élite política en Chetumal y el proceso de desarrollo urbano de la ciudad durante las últimas cuatro décadas presenta características específicas que permiten comprender su dinámica territorial y social. En primer lugar, en el contexto de su ubicación en espacio fronterizo, Chetumal se configura como una ciudad intermedia, cuya expansión y transformación deben ser interpretadas a partir de su función regional como

nodo comercial, de comunicaciones y centro político-administrativo, rol que ha reforzado en las últimas cinco décadas.

Como ciudad intermedia, el proceso de desarrollo urbano de Chetumal muestra un carácter disperso y desordenado, resultado de políticas urbanas donde prevaleció la visión de las élites y actores gubernamentales —más orientadas al ornato, imagen y funcionalidad turística— que a las necesidades reales de la población local. Esto revela la desconexión entre quienes toman las decisiones y los habitantes, así como la falta de mecanismos de consulta y planeación participativa que fortalezcan la apropiación, identidad y significado de los espacios públicos.

La orientación de las intervenciones públicas, tanto en obras de embellecimiento como en megaproyectos (Megaescultura, monumentos, construcción y remodelación periódica del Boulevard Bahía), responde a una lógica en la que las representaciones sociales de las élites —basadas en el progreso, la modernización y la proyección turística— son hegemónicas. Esto produce espacios concebidos para reafirmar el poder político y económico, así como para fortalecer el perfil de la ciudad como capital administrativa y cultural, pero que a menudo carecen de apropiación e integración social.

De igual forma, el desarrollo sin criterios de sustentabilidad ni integración ha generado una ciudad fragmentada, con baja densidad hacia la periferia y pérdida del patrimonio histórico en el centro. La expansión favorecida por políticas de incentivo fiscal y la especulación inmobiliaria ha profundizado la desigualdad en el acceso al espacio urbano y restringido la cohesión comunitaria, dando lugar a sectores residenciales exclusivos y desplazando la actividad comercial del casco histórico hacia la periferia.

Las intervenciones orientadas al embellecimiento y construcción de íconos urbanos han buscado “proyectar” Chetumal como espacio turístico, más que a consolidarlo como espacio de vida cotidiana para sus habitantes. Muchas obras, aunque logran revitalizar la imagen del centro de la ciudad, no han generado vínculos identitarios ni sentido de pertenencia duradero, evidenciando la falla de las estrategias que priorizan criterios turísticos o estéticos sobre la revaloración de la memoria colectiva local.

La experiencia de Chetumal muestra la importancia de incorporar las representaciones sociales de distintos actores, especialmente de la ciudadanía, en la planeación del espacio urbano. Solo mediante enfoques integrales y participativos, que reconozcan la diversidad de necesidades y simbolismos, será posible impulsar la vitalidad social de los espacios y evitar su percepción como “no lugares”.

A pesar de las dificultades y limitaciones señaladas, Chetumal persiste como centro administrativo, de servicios y de integración cultural para la región México–Belice, lo cual evidencia su relevancia histórica y funcional, más allá de las políticas urbanas específicas. Sin embargo, su potencial como espacio de cohesión regional puede ser fortalecido mediante políticas que permitan la apropiación, el acceso y el disfrute pleno de la ciudad por parte de todos los sectores sociales.

En suma, el desarrollo urbano de Chetumal en su sexta etapa refleja la manera en que las representaciones sociales, la hegemonía de las élites y la falta de planeación incluyente han modelado tanto su estructura material como simbólica, acentuando fragmentaciones y retos de apropiación ciudadana. La ciudad requiere reinventar sus políticas urbanas a partir de modelos más democráticos, sustentables y culturalmente integrados, capaces de responder a las necesidades y aspiraciones colectivas de la población.

Referencias

- Abric, J. C. (2001). *Prácticas sociales y representaciones*. Ediciones Coyoacán.
- Arriaga Rodríguez, J. C. (2013). Historia urbana de Payo Obispo/Chetumal, Quintana Roo (1898-1955). *Quetzalcalli*, (1), 73-98.
- Arriaga-Rodríguez, J. C. (2013). Apuntes metodológicos para el estudio de la historia urbana de Chetumal, Quintana Roo (1898-2011)". En Silvio Colognese (Coord.), *Novas fronteiras para o saber sociológico*. Avangraf-UNIOESTE.
- Arriaga-Rodríguez, J. C. (2020). Dinámicas transfronterizas en la región de frontera México-Belice. En M. Toussaint y M. Garzón (Coords.) *Dinámicas y conflictos en una región transfronteriza*. México, Guatemala y Belice. Centro de Investigaciones en Ciencias de Información Geoespaciales A. C., Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Centro de Investigación

- y Docencia Económica A. C., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, El Colegio de la Frontera Sur.
- Augé, M. (1993). *Los no lugares: espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Gedisa.
- Camal-Cheluja, T. L. (2012). *¿Quién gobierna Quintana Roo?* Universidad de Quintana Roo-Bonilla y Artigas Editores.
- Camal-Cheluja, T. L. y Arriaga-Rodríguez, J. C. (2014). Crecimiento y transformación urbana de Chetumal. Una interpretación desde la lógica de la élite política local, 1974-2014. Antonio Higuera Bonfil (Coord.), *Quintana Roo: Cuatro décadas de vida independiente*. 1a edición. SEP/CONACULTA/ Malú de Balam Publicaciones.
- Carr, S., Francis, M., Rivlin, L., y Stone, A. (1992). *Public Space*. Cambridge University Press.
- Caso, D. (2020, 27 de noviembre). ¿Qué significa que Chetumal vuelva a ser una zona franca? El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/que-significa-que-chetumal-vuelva-a-ser-una-zona-franca-te-explicamos/>
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Volumen II: El poder de la identidad*. Alianza Editorial.
- Chávez, J. (2012, 31 de marzo). En el olvido, obras artísticas en Chetumal por \$160 millones. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2012/03/31/estados/036n1est>
- Dachary, A. y Arnais Burne, S. (1998). *El Caribe mexicano, una frontera olvidada*. UQROO-Fundación de Parques y Museos de Cozumel.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2004). Embellecimiento de la Ciudad; Avenida Othón P. Blanco, tramo calle Rafael E. Melgar y Av. Álvaro Obregón, en la Ciudad de Chetumal, Q. Roo. https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=676456
- Dumond, D. E. (1997). *The Machete and the Cross: Campesino Rebellion in Yucatán*. University of Nebraska Press.
- Fernández, M. A. (2020, 13 de agosto). Roberto Borge dejó obras inconclusas en el sur de Quintana Roo. *Por Esto en línea*. <https://www.poresto.com/quintana-roo/2020/8/13/roberto-borge-dejo-obras-inconclusas-en-el-sur-de-quintana-roo.html>
- García-Doménech, S. (2014). Percepción social y estética del espacio público urbano en la sociedad contemporánea. *Arte, Individuo y Sociedad*, 26(2), pp. 301-316. https://doi.org/10.5209/rev_ARIS.2014.v26.n2.41696
- Gobierno de Quintana Roo. (2022). *VI Informe de Gobierno*. C. Carlos Joaquín González. <https://cgc.qroo.gob.mx/cjg/wp-content/uploads/2022/09/Glosa-VI-Informe.pdf>
- Gómez, M. (2017). Centros comerciales y exclusión urbana: nuevas formas de privatización en la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 79, (3), pp. 471-494.
- González, J. (2005). *Chetumal: la construcción de una capital*. Universidad de Quintana Roo.
- Gottmann, J. (1973). *The Significance of Territory*. University of Virginia Press.

- Guadarrama Sánchez, G. J., y Pichardo Martínez, P.M. (2021). La apropiación y el uso del espacio público urbano. Los comunes en el parque urbano. *Economía, sociedad y territorio*, 21(65), 57-85. <https://doi.org/10.22136/est2021167857-85>
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Blackwell.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *Revista Internacional de Urbanismo*, 1, 103-117.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan.
- Howell, M., y Prevenier, W. (2001). *From Reliable Sources: An Introduction to Historical Methods*. Cornell University Press.
- Hoy, C. (1983), *Breve historia de Quintana Roo*. 2ª edición. Impresora México.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-29. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- Jiménez, C. E.; Salamanca Ospina, L.; y Egea Rodríguez, B. C. (2021). El concepto de “espacio público” en América Latina desde el campo bibliográfico. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 14. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu14.epal>
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (Ed.), *Psicología social II*. Paidós.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Ediciones Ariel.
- Loreto, R. (2011). *Quintana Roo: historia breve*. FCE / COLMEX.
- Lynch, K. (1960). *The Image of the City*. MIT Press.
- Macías Richard, C. (1996). *Nueva frontera mexicana: milicia, burocracia y ocupación territorial*. Vol. II. UQROO.
- Macías Zapata, G. A. (2002). *La península fracturada: historia regional de Yucatán, Campeche y Quintana Roo*. CIESAS.
- Márquez López, L., y Pradilla Cobo, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux-Nicolas y C. I. González-Gómez (Coords.), *La ciudad latinoamericana a debate: Perspectivas teóricas*. (pp. 17-55). Universidad Autónoma de Querétaro.
- Martínez Ross, J. y Camal-Cheluja, T. L. (2008). *El Constituyente de 1974: antecedentes y debates para la creación de un orden estatal*. México.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Huemul.
- Paasi, A. (1996). *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. John Wiley & Sons.
- Reporte Quintana Roo (2022, 11 de septiembre). Megaescultura de Chetumal, 4 sexenios de corrupción. <https://www.reportequintanaroo.com/mega-escultura-de-chetumal-4-sexenios-de-corrupcion/>

- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Paidós.
- Vázquez, J. (2021, 15 de diciembre). Gobierno de Quintana Roo arranca con la remodelación del Malecón de Chetumal. *El Economista* en línea. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Gobierno-de-Quintana-Roo-arranca-con-la-remodelacion-del-Malecon-de-Chetumal-20211214-0135.html>
- Villalobos Ruiz, R., y Arista Castillo, L. (2020). La percepción del espacio urbano en los centros históricos: La calle Álvaro Obregón en San Luis Potosí. En A. Acosta Collazo y F. A. Moreno (Coords.), *Hábitat y ciudad contemporánea: Patrimonio, territorio e interdisciplinariedad* (pp. 85-100). Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Whyte, W. H. (1980). *The Social Life of Small Urban Spaces*. Project for Public Spaces.
- Wong, P. (2018, 7 de juni). Mario Villanueva Madrid, su trabajo y su legado para Quintana Roo. *El Punto sobre la i*. <https://www.elpuntosobrelai.com/mario-villanueva-madrid-su-trabajo-y-su-legado-para-quintana-roo/>
- Zukin, S. (1995). *The Cultures of Cities*. Blackwell.



La bioeconomía como paradigma para enfrentar las movilidades climáticas transfronterizas

Bioeconomy as a paradigm to face cross -border climatic mobility

Rigoberto Rodríguez Quirós



José Rodrigo Rojas Morales



Cómo citar:

Rodríguez Quirós R. y Rojas Morales, J. R. (2025). La bioeconomía como paradigma para enfrentar las movilidades climáticas transfronterizas. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, 133-157.

RESUMEN

El cambio climático afecta la vida en la Tierra de diversas formas, entre ellas el aumento de la temperatura, el incremento del nivel del mar, la disminución de las precipitaciones, la reducción de la productividad en las actividades agropecuarias y el aumento de plagas y enfermedades que pueden afectar la vida. Estas manifestaciones climáticas también se traducen en afectaciones que impulsan las migraciones internas y transfronterizas, lo que obliga a las personas a enfrentar riesgos, desempleo, hambre y condiciones difíciles propias de la vida nómada. El objetivo de este artículo es discutir los diferentes vínculos que tiene la bioeconomía, como un nuevo paradigma de desarrollo, para respaldar el manejo y la protección de los recursos naturales, las tecnologías modernas y las energías renovables como herramientas contra el cambio climático, así como su relación con los procesos migratorios climáticos y las medidas de adaptación que permitan disminuir estos movimientos indeseados. Los resultados indican una relación entre el cambio climático, la disminución de la calidad de vida y el aumento de la movilidad humana. Además, se enfatiza la necesidad de cooperación entre países y de mayor investigación e información para hacer frente a esta problemática. Se concluye que la bioeconomía busca mejorar las condiciones generales de la utilización de recursos, la infraestructura y la producción mediante el uso de innovación y tecnologías modernas basadas en recursos naturales, así como en el uso de energías limpias y sistemas sostenibles de producción y consumo, elementos que están relacionados con la reducción de la movilidad humana causada por los cambios climáticos globales.

Palabras clave: Bioeconomía; Movilidades; Migración; Cambio climático; Fronteras.

ABSTRACT

Climate change affects life on land in various ways; among these are increases in temperature and sea level, decreases in rainfall and productivity in agricultural activities, and increases in pests and diseases that can impact life. These climatic changes also lead to effects that drive both internal and cross-border migration, forcing people to face risks such as unemployment, hunger, and difficult living conditions associated with nomadic lifestyles. The objective of this contribution is to discuss the various links that the bioeconomy has—as a new development paradigm—to support the management and protection of natural resources, modern technologies, and renewable energies as tools to combat climate change. It also explores their connection to climate-induced migration processes and adaptation measures that can help reduce these unwanted movements. The results indicate a relationship between climate change, declining quality of life, and increases in human mobility. In addition, there is a need for greater cooperation between countries, as well as more research and information to effectively address the problem. It is concluded that the bioeconomy seeks to improve general conditions related to resource use, infrastructure, and production through innovation and modern technologies based on natural resources, alongside the use of clean energy and sustainable production and consumption systems—elements that are connected to reducing human mobility caused by global climate change.

Keywords: Bioeconomy; Mobility; Migration; Climate change; Borders.



Introducción

Se puede denominar movilidades climáticas a los movimientos de personas, tanto dentro de los países como entre fronteras, que obedecen a los efectos provocados por el cambio climático en el ambiente y en las condiciones generales de las comunidades afectadas. En la actualidad, estas movilidades se presentan con creciente frecuencia y, en muchas ocasiones, representan peligros y una disminución en la calidad de vida de quienes migran.

El fenómeno se ha incrementado debido al cambio climático, que provoca un aumento en los eventos hidrometeorológicos, como sequías e inundaciones, afectando distintos territorios de diversas formas, disminuyendo en ellos la capacidad productiva y aumentando la vulnerabilidad y el riesgo de sus habitantes.

Este documento tiene como tema de análisis las migraciones transfronterizas provocadas por los efectos del cambio climático. En primer lugar, se revisa la relación entre el cambio climático y las movilidades, estableciendo vínculos entre elementos propios de los eventos hidrometeorológicos y sus consecuencias en la vida cotidiana de los pobladores, así como en sus decisiones de abandonar sus lugares de residencia y buscar —en no pocas ocasiones obligados— refugio en otros países.

Posterior a la conceptualización del problema, se presenta una sección sobre la terminología utilizada para referirse a las movilidades climáticas. Se describen diversos conceptos y se establece que, aun en la actualidad, no se cuenta con un término globalmente aceptado para los migrantes climáticos, lo que dificulta abordar el tema de la mejor manera en las distintas esferas políticas y técnicas.

A continuación, se presentan algunas cifras para intentar dimensionar el problema que representan las movilidades humanas derivadas del cambio climático. En este sentido, se determina que las estadísticas, bases de datos e información existente son aún imprecisas e incompletas. Se requiere afinar y mejorar los sistemas de recolección de información para comprender mejor el fenómeno y enfrentarlo desde los planos políticos y de toma de decisiones.

Seguidamente, se presenta la bioeconomía como una opción para enfrentar la problemática; la bioeconomía es concebida como un nuevo paradigma de desarrollo, que incorpora en sus metodologías medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, incluyendo la utilización de energías renovables como una forma de alejarse de los combustibles fósiles, principales contaminantes y emisores de gases de efecto invernadero. Se plantea la bioeconomía junto a una serie de variables y sus relaciones, las cuales pueden incidir positivamente en la reducción de la problemática de las movilidades climáticas.

La sección de discusión profundiza sobre las relaciones de la bioeconomía con el ambiente y con las variables sociales, culturales y políticas, que es necesario considerar como parte de un sistema complejo y multivariable que incide en los desarrollos sociales de las regiones. El documento finaliza con una sección de conclusiones, donde se establecen los principales hallazgos del análisis y se emiten algunas recomendaciones que pueden contribuir al proceso de enfrentamiento del cambio climático y de sus efectos en las movilidades humanas derivadas de este fenómeno.

El cambio climático y las movilidades

El cambio climático, o “la era de la ebullición” según las denominaciones más recientes (Sostenibilidad para todos, 2024), es una realidad planetaria: la ciencia respalda esta afirmación y existe suficiente evidencia que confirma el desbalance global, una situación que actualmente se experimenta con el aumento de tormentas, inundaciones e intensidad de las mareas, como consecuencia de este fenómeno de megaescala, lo que también puede conllevar la destrucción de viviendas y la contaminación de alimentos (Park, 2011). Por sus efectos en los recursos (agua, alimentos, energía, transporte, espacio), la era de la ebullición hará que desafíos sociales como la reducción de la pobreza y la gobernabilidad sean más difíciles de alcanzar (Lejtregger, 2018, p. 45).

Otro de los elementos que afectan el desarrollo de las regiones —particularmente aquellos territorios bajos, como los pequeños Estados insulares (por ejemplo, Mauricio, Barbados o Cuba)— es el impacto del cambio climático en sectores como la pesca, que se vería reducida, o la destrucción de arrecifes de coral, con sus efectos negativos en la reproducción de especies marítimas. Además, esto incide negativamente sobre el turismo (Park, 2011), uno de los sectores más importantes en muchas economías.

Así mismo, los casos de personas desplazadas por sequías, inundaciones, aumento del nivel del mar y otros fenómenos climáticos se registran en todo el mundo (Baños y Felipe, 2022). Precisamente, el tema de las migraciones climáticas requiere de gran atención. “El aumento de la temperatura mundial en 3°C o 4°C podría desembocar en el desplazamiento permanente o transitorio de 330 millones de personas a causa de las inundaciones” (ACNUR, 2007, p. 8). Kumari y otros (2018, p. 1) señalan que las movilidades están emergiendo como el rostro humano del cambio climático.

Entre los posibles impactos del cambio climático pueden incluirse la desaparición de hábitats, la extinción de especies y la disminución en la disponibilidad de recursos hídricos, lo cual tendría consecuencias como el aumento de plagas y enfermedades, provocando desplazamientos y migración a distintos niveles: local, nacional, regional o internacional (Lejtregger, 2018).

Como consecuencia de la inhabilitación de territorios y otros problemas relacionados —como la destrucción de cultivos y la contaminación—, una de las pocas opciones de adaptación sería la migración de las poblaciones (Park, 2011).

Esto puede derivar en la apatridia¹ de las personas movilizadas debido al clima. Uno de los ejemplos más representativos es el de los Estados insulares bajos, cuyas poblaciones pueden verse obligadas a trasladarse a otros lugares debido al aumento del nivel del mar, lo que incrementa la probabilidad de que el agua salina invada territorios productivos y comprometa de forma considerable las actividades agropecuarias, así como la disponibilidad de agua dulce para la población (ACNUR, 2009; Park, 2011).

Además, como afirma el *Global Migration Group* (GMG) (2010), la falta o el difícil acceso a infraestructura pública (carreteras, electricidad, escuelas, hospitales, viviendas, infraestructura agropecuaria como el riego) puede ser un factor de impulso hacia la migración. Esto tiene repercusiones no solo para quienes migran, sino también para quienes se quedan, sea por decisión propia o por imposibilidad de trasladarse.

La migración tiene implicaciones para la dinámica de la familia que queda atrás, lo que afectará los niveles y patrones de empleo. Esto puede incluir, por ejemplo, incremento en las responsabilidades de las mujeres, o aumento en el número de hogares monoparentales. En los casos en que la mujer migra, las responsabilidades familiares a menudo se transfieren a mujeres de un estatus social menor, creando así empleos que raramente reúnen las condiciones de empleo decente (p. 62).

De estos elementos se desprende que existe un vínculo entre migración, medio ambiente y cambio climático, junto con una combinación de aspectos demográficos, económicos, sociales, políticos y medioambientales (ONU, 2019; Lejtregger, 2018; Beyer y Milan, 2023). Diversas amenazas como huracanes, sequías, incendios y derrumbes provocan desastres que impulsan movimientos

¹ Persona que no es reconocida por ningún país como ciudadano conforme a su legislación (ACNUR, 2023).

poblacionales hacia territorios nacionales o internacionales, algo cada vez más frecuente en los países de América y fuera de la región (CRM, 2017).

La vulnerabilidad y los riesgos a los que se enfrentan quienes migran no son una simple cuestión de decisión personal, sino que están relacionados con condiciones coyunturales y económicas de individuos y grupos, quienes en muchas ocasiones no tienen otra opción. “El hecho de habitar zonas altamente vulnerables al cambio climático no es el resultado de una decisión deliberada de individuos, sino de un sistema económico y social que hace que esas personas se ubiquen en esos lugares” (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022, p. 12).

Debido a la naturaleza precaria de los medios de vida rural, muchas familias a menudo buscan alternativas en cuanto a empleo y seguridad social. Lo remoto de algunos lugares, y variables como el grado de erosión del suelo, entre otras, afectan las probabilidades de migración (GMG, 2010).

Sin duda, el tema del cambio climático ha recibido considerable atención por parte de la comunidad científica. No obstante, las consecuencias humanitarias que puede generar, especialmente aquellas relativas a los movimientos migratorios, aún no se discuten a profundidad (ACNUR, s.f.). De hecho, no existe un marco legal ni criterios a nivel internacional o regional para abordar específicamente las implicaciones del desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres (CRM, 2017, p. 7).

En la misma línea, Vélez, Aristizabal y Bustos (2022) afirman que “aún no comprendemos con certeza la forma como esas movilidades ocurren y sus impactos en las formas de vida de las comunidades, incluyendo en los lugares que habitan y donde desarrollan la vida” (p. 2).

El cambio climático generalmente intensifica los patrones de migración; además, sus impactos agravan los problemas sociales y ambientales preexistentes, lo que contribuye a aumentar las migraciones ligadas a la pobreza rural, escasez de agua, violencia e inseguridad alimentaria (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022, p. 3).

Sin embargo, los efectos perjudiciales no se limitan a las zonas afectadas por el cambio climático, sino que pueden reflejarse en los lugares de destino. “A las ciudades tienden a llegar grupos de origen rural que no siempre disponen de capacidades laborales y activos socioeconómicos que permitan su integración” (Lejtregger, 2018, p. 45). Park (2011) asevera que los movilizadores climáticos podrían experimentar restricciones a su libertad de circulación, como la detención, la incapacidad para buscar empleo, la falta de acceso a la propiedad o incluso a los servicios de salud, lo que podría generar conflictos sociales entre migrantes y residentes en los lugares de destino.

La movilidad de la población [en el contexto del cambio ambiental] debe considerarse como un fenómeno que ocurre a lo largo de un proceso, que va desde la migración totalmente voluntaria hasta la totalmente forzada (Lejtregger, 2018). Según el CRM (2017), el desplazamiento transfronterizo en contextos de desastre comúnmente se presenta de tres formas:

- i) Evacuación espontánea y/o asistida para evitar los riesgos inmediatos que plantean las amenazas naturales.
- ii) Huida espontánea y/o evacuación asistida durante el desastre, para evitar lesiones o la muerte.
- iii) Movimiento para obtener acceso a protección y asistencia vital, que quizás no esté disponible en el país afectado a raíz de la destrucción generalizada de la infraestructura y los servicios básicos.

Al respecto, GMG (2010, p. 108) indica que los cambios ambientales pueden presentarse de diversas formas, entre ellas apariciones repentinas como desastres naturales, las cuales no ofrecen indicios previos (como inundaciones y huracanes), obligando a las poblaciones a movilizarse por supervivencia. También pueden tratarse de fenómenos de aparición lenta, que conlleva la degradación gradual de las condiciones (como desertificación, erosión de suelos y costas o aumento del nivel del mar), lo que implica condiciones más difíciles para la vida. Estas últimas, según un análisis reciente, parecen tener más probabilidades de incrementar los fenómenos migratorios transfronterizos (Chazalnoël y Randall, 2022).

La problemática concerniente a las movilidades relacionadas con el cambio climático requiere atención para mitigar las dificultades y el sufrimiento de quienes se ven en la necesidad de migrar. Diversas instancias, como la Segunda Consulta Regional de la Iniciativa Nansen sobre Desastres y Desplazamiento Transfronterizo en América Central (San José, Costa Rica, 2 al 4 de diciembre de 2013), la Declaración de Brasilia y su Plan de Acción (diciembre de 2014), y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Ginebra, Suiza, octubre de 2015), han reconocido “el desafío de responder al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático” (CRM, 2017, p. 4).

En ese sentido, una medida de adaptación la constituyen los convenios internacionales, en los que se establecen condiciones para los desplazados, por ejemplo, en cuestiones de trabajo, nacionalidad, salud, pensiones y otros beneficios sociales (ACNUR, 2009). “La adaptación al cambio climático puede ocurrir de muchas formas — por medio de la gestión de riesgos en el territorio, facilitando migraciones seguras y dignas para quienes vean en la migración una opción, etc.” (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022, p. 9).

Con el fin de evitar situaciones difíciles o peligrosas que obligan a la movilidad, es necesario comprender mejor y a la vez reforzar la resiliencia de las comunidades en términos de seguridad y condiciones de vida adecuadas (ACNUR, s.f.). Las políticas tienen más oportunidad de ser exitosas a través de una coordinación estrecha entre departamentos e instituciones (GMG, 2010).

Asimismo, es clave fortalecer las estadísticas, ya que los datos disponibles son muy imprecisos (Beyer y Milan, 2023); es necesario construir estrategias interinstitucionales para garantizar la protección y asistencia a los desplazados por razones climáticas, y desarrollar capacidades para enfrentar los desplazamientos causados por el cambio climático (Lejtregger, 2018). Por otra parte, “las medidas de mitigación permiten ralentizar y limitar el aumento de la temperatura global y, con ello, la gravedad de las consecuencias derivadas, incluidas las migraciones climáticas” (Baños y Felipe, 2022, p. 14).

Junto a lo anterior, existen diferentes medidas que pueden colaborar en los procesos de mitigación y adaptación, como formas de disminuir las movilidades forzosas ocasionadas por los cambios climáticos. Una de ellas es la adopción de un enfoque bioeconómico en las regiones afectadas. La bioeconomía se basa en la utilización y regeneración sostenible de los recursos naturales para enfrentar problemáticas como el cambio climático, la seguridad alimentaria y la degradación de recursos. Este paradigma se discutirá más adelante.

La terminología

Las definiciones para catalogar a quienes se movilizan debido al cambio climático son diversas. La Oficina Internacional de las Migraciones (OIM, 2019) define “movilidad humana” como el “término genérico que abarca todas las diferentes formas de movimiento de personas” (p. 144); mientras tanto, define “migración” como un “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país” (p. 124). Asimismo, un migrante es cualquier persona que cambia su país de residencia habitual (GMG, 2010).

La migración por motivos climáticos se entiende como el “movimiento de una persona o grupo de personas que, principalmente debido a un cambio repentino o gradual en el medio ambiente como consecuencia del cambio climático, se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, o deciden hacerlo, con carácter temporal o permanente, dentro de un país o a través de una frontera internacional” (OIM, 2019, p. 129). Por su parte, Ortiz y Cruz (2021) señalan que “climigración” es la

migración forzada debido al cambio climático y ocurre cuando una comunidad ya no es sostenible por razones ecológicas.

Por otro lado, algunos discursos aluden a términos como refugiados climáticos o ambientales, a pesar de que no existe una definición específica para tal concepto (Baños y Felipe, 2022), el cual no es aceptado en el derecho internacional, dado que no cumple con lo estipulado para un refugiado por la Convención de Refugiados de 1951² (DW Documental, 2020; Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022; ACNUR, s.f.).

Otra de las críticas al concepto de ‘refugiados climáticos’ proviene de quienes consideran que, mientras no exista persecución conforme a lo establecido por la Convención sobre Refugiados de 1951, una persona no puede ser considerada refugiada y, por lo tanto, no entra dentro de los mecanismos de protección de esta Convención”. (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022, p. 7)

Con base en lo anterior, el término considerado como más apropiado es el de desplazamiento climático, ya que “no se incluyen los migrantes climáticos porque se considera que todas las migraciones ligadas a impactos del cambio climático son forzadas” (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022, p. 5).

Otro término utilizado es el de “desplazamiento en el contexto de desastres”, que se refiere a “situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectadas por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible”. Por su parte, el “desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres” ocurre cuando estas personas cruzan una frontera internacional (CRM, 2017, p. 6).

Según el derecho internacional, “las situaciones de desastre [dentro de las cuales se podrían ubicar las migraciones por cambio climático] no entran, como tales, en el ámbito de aplicación de los instrumentos internacionales o regionales en materia de protección de refugiados” (p. 13). En este caso, los migrantes climáticos deberán ser aceptados o ubicados en otras categorías posibles, como las categorías migratorias regulares (por ejemplo, estadía de extranjeros por motivos de trabajo,

² El término "refugiado" se aplicará a toda persona "Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (ONU, 1951).

reunificación familiar, turismo y educación) o categorías migratorias excepcionales (motivos humanitarios, respuesta temporal) (CRM, 2017). Al respecto, ACNUR (s.f.) asevera que están surgiendo nuevas formas y patrones de movimientos, por lo que se requieren nuevas formas legales de negociación y atención a los desplazados.

Además de las dificultades para establecer una definición clara y específica de quienes migran por factores climáticos, algunos discursos alimentan la idea de la migración como una amenaza, percibiendo a los países emisores como responsables y a los receptores como víctimas, señalando especialmente a los países del Sur como culpables y a los del Norte como afectados por la llegada de migrantes (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022; Baños y Felipe, 2022; Pinyol, 2022), con argumentos como el acaparamiento de empleos y viviendas que supuestamente afectan a los nacionales de los países de destino. “Esto, asimismo, permite reflexionar sobre el riesgo climático como un aspecto político que tiene una dimensión social, la cual debe ser considerada junto a la dimensión técnica del problema” (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022, p. 11).

Así, en este escrito se entenderá a quienes migran por causas atribuibles a los efectos del cambio climático como desplazados climáticos o movilizados climáticos, considerando que son de los términos más aceptados. De igual forma, se podrá hacer referencia a migrantes climáticos, término que aparece con frecuencia en los discursos, pese a lo señalado respecto a la definición de migrante. Por ejemplo, Baños y Felipe (2022) señalan que este fenómeno, en general, se conoce como migraciones climáticas, las cuales son “movimientos de población multicausales, inducidos por los impactos de la crisis climática junto con otros factores sociales, económicos, políticos y ambientales, entre otros. Son forzados y heterogéneos, y forman parte de las denominadas migraciones ambientales” (p. 9).

La información

La información existente sobre las movilizaciones debidas al cambio climático es escasa y puede considerarse, en el mejor de los casos, incompleta. El número de personas que se movilizan como resultado de factores ambientales está en aumento; no obstante, la falta de datos e indicadores sobre migración constituye una limitante importante en muchos países (GMG, 2010; de Godoy y otros, 2021; Pinyol, 2022; Chazalnoël y Randall, 2022). Además, gran parte de la información disponible aborda las movilizaciones en general, sin distinguir entre movimiento interno o internacional.

Se calcula que, en la segunda década del siglo XXI, 21.9 millones de personas fueron desplazadas anualmente debido a riesgos causados por el cambio climático (IOM, 2022; Beyer y Milan, 2023). Las estimaciones indican que para 2050 serán aproximadamente 150 millones las personas desplazadas en el mundo (Ortiz y Cruz, 2021). Para finales de siglo, estas cifras se prevé que aumenten considerablemente. A continuación, se presentan estimaciones de la Oficina Federal Alemana de Formación Política sobre los desplazados climáticos por continente hacia fines del siglo XXI.

A nivel mundial, a pesar de las limitaciones para establecer cifras certeras, se estima que en 2020 alrededor de 31 millones de desplazamientos estuvieron relacionados con eventos meteorológicos y climáticos (esta cifra incluye también desplazamientos internos) (IDMC, 2021). En África, las sequías desencadenaron más de 673,000 desplazamientos en Somalia entre enero y junio de 2022. Ese mismo año, en Zimbabue, Mauricio y Sudáfrica, las tormentas generaron casi 600,000 desplazamientos. Por otro lado, el continente asiático no escapa al fenómeno de los desplazamientos por cuestiones climáticas: en Pakistán, India, Bangladesh y China, las manifestaciones de La Niña intensificaron las precipitaciones, tormentas e inundaciones, provocando cientos de miles de desplazados. En Indonesia, en 2022, se registraron cerca de 22,000 desplazamientos provocados por la intensificación de las lluvias. Mientras tanto, la sequía también afecta a diversos países, entre ellos India, donde alrededor de 50 millones de personas se ven afectadas cada año (Baños y Felipe, 2022).

Tabla 1
Estimaciones sobre desplazados climáticos según continente, hacia fines del siglo XXI

Continente	Millones de personas
Asia	695.0
África	116.8
Europa	54.5
Norteamérica	47.8
Sudamérica	30.1
Oceanía	4.8
Fuente: Oficina Federal Alemana de Formación Política, mencionado en Estimaciones de desplazados climáticos hacia fines del siglo XXI. Documental Sequías e inundaciones - El éxodo climático (DW Documental, 2020).	

En Oriente Medio, las inundaciones a principios de 2022 provocaron casi 12,000 desplazamientos en Irán, 5,000 en Yemen y 5,000 en Siria. La sequía generó más de 16,000 desplazamientos en Irak y agravó la inseguridad alimentaria y las necesidades humanitarias de millones de desplazados internos en toda la región (IDMC, 2022b, citado por Baños y Felipe, 2022).

También los países del llamado norte global ya experimentan migraciones climáticas. En Europa y Estados Unidos, factores climáticos y socioambientales provocan movimientos de población a

diferentes escalas. Los incendios, por ejemplo, desplazan cada año a muchas personas (Baños y Felipe, 2022).

En varios países centroamericanos, la migración hacia Estados Unidos ocurre en busca de mejores oportunidades, especialmente ante la reducción de la disponibilidad de recursos como agua y suelos fértiles debido al cambio climático. En el país del norte, los migrantes se enfrentan al riesgo de deportación debido a su condición de ilegales (DW Documental, 2020).

Los impactos del cambio climático en el Corredor Seco Centroamericano se manifiestan principalmente en la inseguridad alimentaria, el aumento de la vulnerabilidad de la población y la migración desde las áreas rurales hacia los centros urbanos y Norteamérica (Lejtregger, 2018; de Godoy y otros, 2021). Algunas estimaciones señalan que para 2050 los refugiados climáticos rondarán entre 150 y 300 millones de personas (Econoticias.com, 2016).

Para el caso de América Central y México, en los próximos treinta años, el Banco Mundial espera 1.4 millones de movilizandos climáticos. En Honduras, tras el paso de los huracanes Eta e Iota en 2020, cerca de 183,000 personas solicitaron protección internacional en otros países (Baños y Felipe, 2022). Solo en Guatemala, el número de migrantes se ha quintuplicado en años recientes, pasando de 55,871 en 2017 a 264,168 en 2019 (Oficina de Aduanas y Fronteras de Estados Unidos, citado en DW Documental, 2020).

Esto permite reflexionar que las migraciones en el Corredor Seco son una fracción de todas las migraciones relacionadas con el cambio climático, ya que estas también ocurren dentro de las fronteras de Guatemala, Honduras y Nicaragua y de manera temporal. (Vélez, Aristizabal y Bustos, 2022, p. 4)

La bioeconomía como opción

Las discusiones en torno a las grandes problemáticas que enfrenta la humanidad, tales como la seguridad alimentaria, la demanda de energía, el agotamiento de los recursos naturales y el cambio climático, obligan a los científicos a plantearse la necesidad de analizar y/o cambiar el modelo de desarrollo imperante, es decir, el capitalismo.

Como lo afirma Rodríguez (2023), muchos de los problemas que aquejan a la humanidad obedecen a la forma en que se hacen las cosas; es decir, al modelo que favorece procesos de extracción de

recursos y eliminación de desechos, al uso intensivo de energías fósiles y a la búsqueda constante de beneficios económicos a costa de la biodiversidad, lo que ha ocasionado una disminución en la disponibilidad y calidad de recursos como el agua, el suelo fértil, la diversidad biológica, entre otros.

En este sentido, urge la implementación de un modelo más amigable con el entorno ambiental, en el cual imperen formas de producción menos contaminantes, con protección de los recursos biológicos y reducción del uso de combustibles fósiles, a expensas de una mayor utilización de energías renovables. Estos elementos se conjugan en un paradigma de desarrollo llamado bioeconomía que, a pesar de ser reciente en el desarrollo de las discusiones, ofrece alternativas de mejora en muchos aspectos relacionados con el desarrollo.

La bioeconomía no cuenta con una definición mundialmente aceptada. Esta dependerá del enfoque del país o región donde se utilice, así como de los recursos disponibles en cada caso. En este sentido, en Costa Rica se lanzó la Estrategia Nacional de Bioeconomía en 2020 y se adoptó la definición que plantea la Cumbre Mundial de Bioeconomía en 2018, la cual indica que la bioeconomía es:

La producción, utilización, conservación y regeneración de recursos biológicos, incluyendo los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados con dichos recursos, para proporcionar información, productos, procesos y servicios a todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible. (MICITT, 2020)

Dependiendo del enfoque que se le brinde, la bioeconomía es versátil para atender diferentes sectores y problemáticas del desarrollo. En su análisis sobre el tema, Rodríguez (2023) indica que es pentadimensional, puesto que se relaciona con los aspectos económicos, ambientales, sociales, culturales y políticos. Estos sectores se entrelazan con diversas relaciones y pueden dar lugar a procesos de desarrollo que incorporan los aspectos de sostenibilidad requeridos.

De igual forma, contempla aspectos relacionados con la producción sostenible, la utilización de energías renovables, la lucha contra el cambio climático, el uso de tecnologías modernas, así como la innovación y el conocimiento. Algunos autores la definen como un modelo basado en el conocimiento (*knowledge-based bioeconomy*, KBBE) (Kircher, Maurer y Herzberg, 2022).

La utilización de tecnología de punta, junto con procesos de innovación e investigación, son aportes de la bioeconomía que pueden contribuir a la reducción de los procesos migratorios. Como afirma ACNUR (s.f.), la utilización de tecnología innovadora desempeñará un papel central en la protección

ambiental y, por lo tanto, en la reducción de las presiones que llevan a las poblaciones a desplazarse hacia otras tierras.

Con el apoyo decidido de las instituciones gubernamentales, es posible establecer algunas medidas de adaptación, como lo han demostrado los Países Bajos con su proceso de ganarle territorio al mar, aunque ello implique un costo elevado (Park, 2011). De igual forma, con el afán de mejorar la protección ambiental y reducir la necesidad de migrar, se realizan esfuerzos para buscar fuentes de energía o combustibles alternativos para cocinar y calentarse. Por ejemplo, ACNUR ha realizado pruebas utilizando turba, cáscaras de arroz, biogás y energía solar; además, se promueven prácticas de construcción de refugios ambientalmente amigables (ACNUR, s.f.).

Otros elementos resultan igualmente importantes en el proceso de lucha contra el cambio climático y sus efectos, particularmente lo relacionado con la disminución de los procesos migratorios originados por este fenómeno. La construcción de capacidades para la adaptación y la implementación de medidas de reducción de vulnerabilidad (Lejtregger, 2018, p. 20) son esenciales en esta lucha. Estos y otros elementos se discuten a continuación.

Discusión

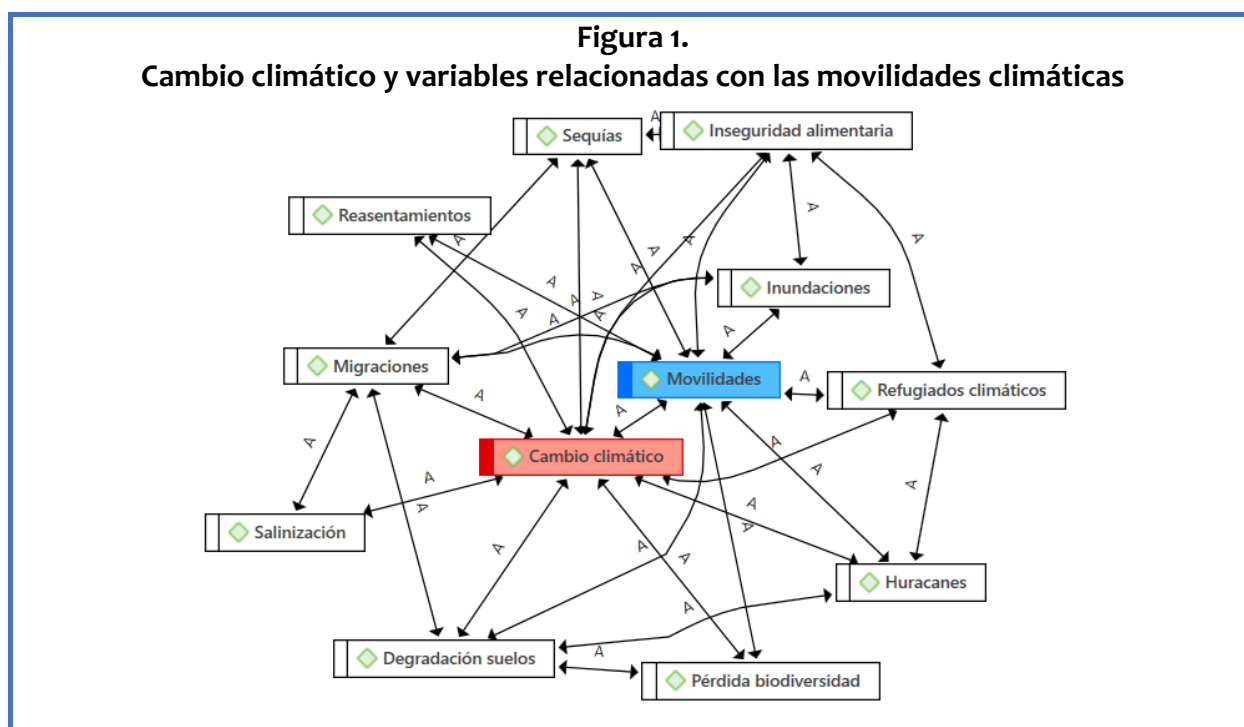
En secciones anteriores se plantearon diversas situaciones que generan movilidades climáticas, tales como inundaciones, sequías y degradación de suelos. En el siguiente esquema se presentan algunas de esas situaciones, donde las letras asociadas a las flechas indican relaciones entre las variables. Así, la letra A señala que las variables están asociadas entre sí; por ejemplo, las movilidades están vinculadas a sequías, inseguridad alimentaria, huracanes, entre otros.

De acuerdo con la Figura 1, el cambio climático se relaciona con procesos de salinización, degradación de suelos, pérdida de biodiversidad y huracanes, entre otros. La combinación de vulnerabilidad, falta de capacidad y exposición al riesgo genera desastres y, por lo tanto, provoca movilidades. De igual manera, las movilidades asociadas al cambio climático también obedecen a los efectos de éste, como las inundaciones y las sequías, lo que desemboca en reasentamientos humanos y refugiados climáticos como expresiones de estas movilidades.

Según lo planteado en el acápite anterior, la bioeconomía se erige como una nueva forma de desarrollo, en la que son de importancia fundamental elementos como la utilización racional de los

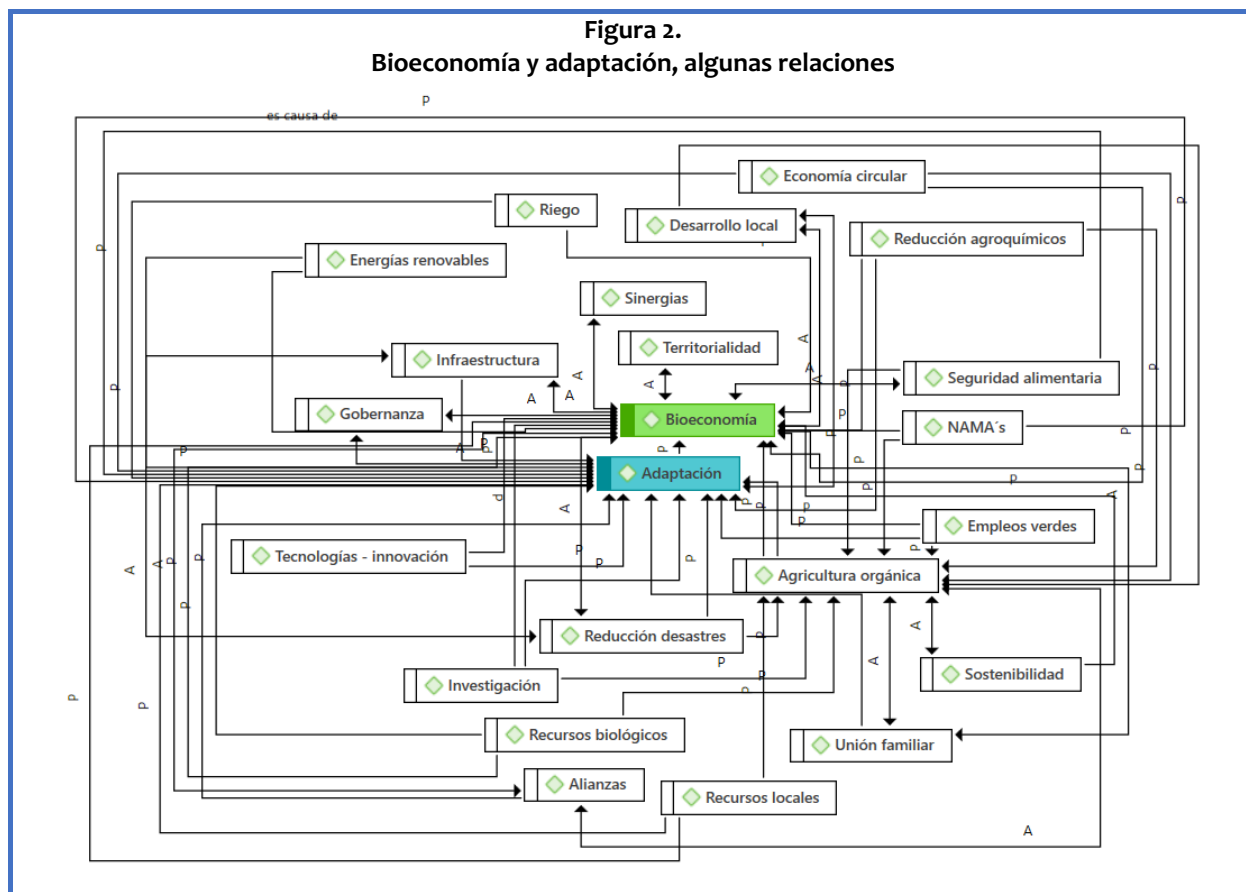
recursos biológicos, el uso de energías renovables y la lucha contra el cambio climático. En este sentido, son diversas las posibilidades de aplicación de la bioeconomía para enfrentar uno de los problemas derivados del cambio climático y de la reducción en cantidad y calidad de recursos naturales: los procesos de migración nacionales y transfronterizos.

En la Figura 1 se muestran algunas de las relaciones que se pueden establecer entre la bioeconomía y los procesos de adaptación, con el fin de reducir las movilidades humanas derivadas del cambio climático. Como se puede observar, existen múltiples relaciones, dependientes de la naturaleza de las variables que se vinculan. Así, las letras asociadas a las flechas indican una posible relación (aunque no la única): la letra P implica que la variable desde donde se origina la flecha es parte de aquella hacia donde se dirige (por ejemplo, las tecnologías y la innovación son parte de los procesos de adaptación), y la letra A implica que una variable está asociada a otra (por ejemplo, la sostenibilidad está asociada a la agricultura orgánica, que a su vez es parte de la bioeconomía).



En la Figura 2 se resaltan como variables fundamentales la bioeconomía y la adaptación, esta última considerada parte de la primera y, además, una de las formas de luchar contra el cambio climático (la otra gran corriente se refiere a los procesos de mitigación). Por ejemplo, con los incrementos en la temperatura, que conllevan a aumentos en el nivel del mar (debido al derretimiento de hielos), puede darse la salinización de territorios, lo cual afecta la producción agropecuaria y tiene una incidencia negativa en la seguridad alimentaria. De igual manera, los eventos hidrometeorológicos repentinos, como inundaciones o deslizamientos, provocan riesgos para la población, que en muchas ocasiones

necesita movilizarse hacia otras regiones o países debido a la imposibilidad de continuar produciendo y viviendo en el territorio afectado.



En cualquiera de los casos que provocan movilizaciones, es necesario considerar las posibles medidas de adaptación, de manera que se reduzcan los riesgos y se disminuyan los procesos migratorios. Existen diversas formas de adaptación consideradas en la bioeconomía que pueden ser utilizadas por las poblaciones amenazadas por riesgos climáticos. La utilización de tecnologías modernas y los procesos de innovación son fundamentales. Por medio de las tecnologías, es posible adaptar estructuras productivas y de comunicación, de manera que las reacciones que se tomen sean más efectivas y rápidas.

La habilitación de sistemas de riego en aquellos lugares afectados por sequías es otra forma de adaptación que permite aumentar la productividad y mejorar la seguridad alimentaria. El riego habilita nuevas áreas de producción, al tiempo que permite aumentos en la rentabilidad, lo que a su vez favorece la seguridad alimentaria y contribuye a disminuir los procesos de movilización.

La utilización de energías renovables es otro elemento de crucial importancia, ya que, además de reducir la emisión de gases de efecto invernadero provocada por los combustibles fósiles, permite producciones más sostenibles y, de igual forma, a un menor costo. Esto se refleja en mejores condiciones de vida para los pobladores, especialmente en áreas rurales y remotas, lo que repercute positivamente en la reducción de las tasas de migración forzosa. En los Ejes Estratégicos 1 (Bioeconomía para el desarrollo rural) y 3 (Biorrefinería de masa residual) de la Estrategia Nacional de Bioeconomía de Costa Rica (MICITT, 2020) destaca la implementación de energías renovables y su uso racional como una oportunidad para consolidar industrias y mejorar las cadenas de valor.

Entre tanto, existen una serie de relaciones positivas en la implementación de los programas denominados NAMA (Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación), que influyen en la forma en que se desarrolla la vida en las regiones destinadas a la producción agropecuaria. Los NAMA implican medidas de adaptación y/o mitigación, según la actividad de que se trate. Así, en la producción agropecuaria, se dirigen acciones para utilizar más eficientemente el agua mediante sistemas de riego, o el uso de variedades de cultivos mejoradas, que sean productivas aun con escasez de agua o en condiciones de temperaturas elevadas. Por ejemplo, en 2013 se aprobó en Costa Rica el NAMA Café, con el objetivo de reducir emisiones de GEI y, además, como una forma de generar experiencia para otros sectores (Bouroncle y otros, 2015). De igual forma, en 2015 se lanzó el NAMA Ganadería, cuyo objetivo es la mitigación de emisiones de GEI, contribuir a mejorar la productividad del sector y servir como medida de adaptación al cambio climático (Chacón y otros, 2015; PNUD-FAO, 2022).

La falta de empleo, especialmente en áreas vulnerables o con riesgo de desastres debido al cambio climático, es un problema que provoca movilizaciones. En este sentido, la bioeconomía promueve la creación de empleos verdes, es decir, aquellos relacionados con la producción limpia, las energías renovables y la utilización de recursos locales, entre otros. Según la OIT, la transición hacia los empleos verdes se concentra en sectores como electricidad, construcción, transporte, gas y agua (Juárez, 2023), mientras que la ONU (2024) cataloga los empleos verdes como una solución viable para enfrentar los problemas generados por el cambio climático y como una motivación para reducir las movilizaciones hacia las ciudades y entre fronteras.

Relacionado con lo propuesto en el párrafo anterior está el desarrollo de una economía circular, que sin duda genera empleos verdes y contempla el uso de energías renovables. La economía circular promueve el uso eficiente de energía y recursos renovables y reutilizables; podría reducir a la mitad las emisiones de dióxido de carbono para 2030, ya que preserva la biodiversidad, apoya el mercado de productos y materiales secundarios en todas las regiones y crea oportunidades de trabajo adicionales.

Además, al reducir la dependencia de productos externos, salvaguarda las cadenas de suministro ya amenazadas por los eventos asociados al cambio climático (SAP, 2024).

Los elementos anteriormente señalados —tecnologías modernas, TIC, energías renovables, empleos verdes, economía circular— demuestran una relación con el desarrollo rural y local, siendo todos ellos componentes de la bioeconomía. Según Mercado (2016), “la bioeconomía puede contribuir significativamente al desarrollo futuro de las zonas rurales y costeras al promover tanto la oferta como la demanda de acciones regionales para el aprovechamiento de biomasa” (p. 192).

Las actividades bioeconómicas, aseguran Schmid, Padel y Levidow (2012), pueden contribuir al desarrollo rural y de las áreas costeras —ambas seriamente afectadas por las movilidades climáticas— ya que promueven el mercado (oferta y demanda) en una dimensión regional, apoyando el desarrollo rural con elementos como el mejoramiento del paisaje, que favorece el agroturismo y el ecoturismo. Además, benefician los emprendimientos ecológicos, vinculan la agricultura con la producción de energía mediante el reciclaje de biorresiduos a nivel de finca, mejoran la resiliencia de los sistemas agroalimentarios biodiversos, así como la creación de empleo en el campo de la agricultura, la horticultura, el procesamiento de alimentos, entre otros.

A todo lo anterior, Lejtregger (2018, p. 54) señala como medidas generales la “reducción y gestión del riesgo de desastres y también en otras estrategias sectoriales como las de vivienda, las de planificación territorial, las políticas agropecuarias o las estrategias integrales como la planificación del desarrollo”, las cuales se encuadran con los planteamientos bioeconómicos. Al respecto, la ONU (2019) plantea que se deben:

Intensificar los análisis conjuntos y el intercambio de información para cartografiar, comprender, predecir y afrontar mejor los movimientos migratorios, como los que puedan derivarse de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático, la degradación ambiental y otras situaciones precarias. (p. 18)

Existen más medidas y relaciones que es posible establecer a partir de la Figura 2. No obstante, es necesario discutir algunos elementos relacionados con las políticas públicas que deben adoptarse, con el fin de mejorar los procesos de adaptación y las condiciones de vida de los pobladores, de manera que las movilidades debidas al cambio climático disminuyan.

La consideración de los elementos relacionados con las movilidades obedientes al cambio climático aún no recibe la atención necesaria para afrontar el problema. La falta de estadísticas, así como la escasa conceptualización del tema en los instrumentos de política, dificulta la puesta en práctica de acciones efectivas. “A nivel general, se observa una escasa consolidación de avances en la integración de la movilidad humana en las estrategias nacionales de cambio climático. Sin embargo, eso no quiere decir que los temas no estén presentes en cada uno de los países” (Lejtregger, 2018, p. 54).

Las estrategias de desarrollo sostenible deben considerar explícitamente las necesidades de las comunidades agrícolas y de otras comunidades particularmente vulnerables a los efectos de la degradación ambiental y los desastres naturales, para minimizar el desplazamiento forzado tanto como sea posible (GMG, 2010, p. 110).

De acuerdo con Lejtregger (2018, p. 20), es necesario promover la “generación de empleo en algunos sectores como la producción agropecuaria, como forma de atemperar las migraciones del medio rural al urbano, así como la búsqueda de mejores condiciones de vida (vivienda, alimentación, salud, educación) como estrategia de adaptación”.

Los empleos verdes son una forma de adaptación. Están relacionados con modos de producción como la agricultura orgánica, la utilización de fuentes de energía renovable o el aprovechamiento de recursos locales, de manera que se disminuya la necesidad de comprar productos foráneos, en ocasiones muy contaminantes, los cuales también contribuyen a la degradación ambiental.

De igual forma, muy relacionado con la creación de empleos verdes, están los procesos de capacitación y educación, orientados a establecer procesos productivos adaptados a las condiciones locales. El nivel educativo puede influir en la decisión de emigrar: el acceso limitado, la baja calidad y el alto costo de la educación en el país de origen pueden impulsar a las personas a emigrar en busca de mejores oportunidades (GMG, 2010, p. 87). Por lo tanto, es necesario mejorar los sistemas de educación y fortalecer los procesos de capacitación y formación en las áreas susceptibles a la emigración; esto puede ayudar a reducir la migración.

La ocurrencia de desastres provocados por amenazas naturales requiere respuestas humanitarias cooperativas de los diferentes Estados para complementar las iniciativas llevadas a cabo a nivel nacional (CRM, 2017, p. 30); o, como lo señala la ONU (2019), se necesita un enfoque pan-social (una amplia colaboración entre múltiples actores). Sin embargo, no existe un marco normativo específico para la atención de los desplazados a través de fronteras. Lo más aproximado es lo relacionado con la Iniciativa Nansen y su vínculo con la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático. Para dicha iniciativa (2015):

(Esta agenda) en lugar de proponer una nueva convención internacional vinculante para el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, respalda un enfoque centrado en la integración de prácticas eficaces por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales (...). (p. 7)

Para la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) (2019):

En la consulta mundial de la Iniciativa Nansen [conocida como Agenda de Protección], realizada en Ginebra en octubre de 2015, más de 100 gobiernos ratificaron la agenda no vinculante para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. (p. 23).

Por su parte, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 establecía la necesidad de “i) Empeñarse debidamente en evitar que los programas para las personas desplazadas aumenten el riesgo y la vulnerabilidad ante las amenazas”. En ese sentido, y renovando ese compromiso, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 señala que “tiene que haber un enfoque preventivo del riesgo de desastres más amplio y centrado en las personas” (Lejtregger, 2018, p. 54), a fin, entre otros, de reducir las migraciones. La prevención, mediante la adopción de medidas bioeconómicas como el fortalecimiento de la infraestructura de producción y de transporte, o el uso de productos locales y energías renovables, se orienta en el sentido planteado en los mencionados instrumentos internacionales de política.

A modo de ejemplo, en los países del Corredor Seco Centroamericano existen algunos proyectos orientados a atender la problemática de las migraciones climáticas: el fortalecimiento de la resiliencia en el Corredor Seco Centroamericano; el proyecto RECLIMA en El Salvador, financiado por el Fondo Verde del Clima; y la Estrategia Regional de Cambio Climático de 2010 (Lejtregger, 2018).

No obstante, en Costa Rica y los países centroamericanos las referencias a la movilidad humana en sus políticas y estrategias nacionales de cambio climático son limitadas (Lejtregger, 2018). Esto requiere transversalizar el tema del cambio climático e incluir lo relativo a los procesos de movilización en las políticas, es decir, incorporar la migración climática en la planificación del desarrollo (Kumari y otros, 2018; de Godoy y otros, 2021). “La integración de la migración en la planificación del desarrollo puede definirse como el proceso de evaluar las implicaciones de la migración en cualquier acción planeada en

una estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza” (GMG, 2010, p. 16). Esto requerirá, además, al menos dos componentes fundamentales: una estructura institucional de migración y un plan nacional de acción sobre migración y desarrollo (GMG, 2010).

Sin embargo, la incorporación de los temas migratorios en las políticas y la creación de una institucionalidad no son suficientes para abordar el problema con eficacia, puesto que las movilidades transfronterizas implican más de un país. En este sentido, se requieren procesos de cooperación internacional, en los que se contemplen las condiciones socioeconómicas y los derechos humanos de quienes migran en el país de destino. Por ello, ha surgido un creciente interés político en el establecimiento de principios globales, como los planteados en el Marco de Adaptación de Cancún de 2010 de la CMNUCC (ONU, 2010) y en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en 2016 (Declaración de Nueva York) (ONU, 2019; Chazalnoël y Randall, 2022).

La colaboración entre Estados, como medida para mitigar los problemas derivados de la migración, es fundamental. Como establece la CMNUCC, se requiere de “la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional” (CMNUCC, 2010, Cap. II, Art. 14, inciso f).

Al respecto, GMG (2010) añade que “la migración presenta un desafío de gobernanza en el sentido de que requiere ir más allá de la formulación de políticas basadas enteramente en el concepto de soberanía estatal. La migración necesita políticas que se formulen en un marco transnacional” (p. 51). En ese sentido, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2019) propone “gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada” (p. 7).

En la COP28, celebrada en Dubái en noviembre de 2023, se aprobaron presupuestos para la atención de las pérdidas y daños (McGrath, 2023) a través del Mecanismo Internacional de Varsovia, destinados a los países que sufren consecuencias del cambio climático, en particular los territorios más bajos. Esto constituye un avance significativo para atender las necesidades de los migrantes climáticos. No obstante, aún se requieren mayores esfuerzos en materia de políticas públicas y colaboración entre países para reducir las cifras de migraciones internacionales forzadas.

Conclusiones

Tras el análisis, es posible señalar que el cambio climático está exacerbando los procesos de movilidad humana, tanto internos como internacionales, debido a problemas como la degradación ambiental, la destrucción de suelos y recursos naturales, y los peligros asociados a los desastres, entre otros. De igual manera, se puede indicar que existe una relación entre migración, medio ambiente, cambio climático y variables socioeconómicas, la cual requiere un mayor grado de estudio que permita el planteamiento de soluciones.

Como se ha evidenciado, las movilidades humanas obedientes a los efectos del cambio climático van en aumento. En todos los continentes se registran afectados que se ven obligados a desplazarse, ya sea internamente o hacia otros países. No obstante, aún falta mucha información y las cifras existentes sobre la temática no son claras ni suficientes, lo que dificulta su abordaje. Por lo tanto, se requiere de mayor investigación y recopilación de datos para enfrentar esta problemática.

En definitiva, es indispensable integrar la movilidad humana en las estrategias nacionales de cambio climático. Esta temática es escasamente abordada en los instrumentos de política de los países, por lo que es necesario aumentar su atención y transversalizarla en los procesos de desarrollo.

Una conclusión central de este trabajo es la necesidad de implementar medidas de acción climática para reducir las movilidades. Existen diversas acciones posibles, muchas de las cuales están relacionadas con la adaptación tanto de las poblaciones como de la institucionalidad, para enfrentar las vulnerabilidades y los riesgos generados por el cambio climático.

El fenómeno de las movilidades climáticas transnacionales no concierne únicamente a un país, ya que por su naturaleza involucra a dos o más naciones. Como forma de afrontarlo, se deben plantear esquemas de colaboración amplios entre Estados.

Se puede concluir que la bioeconomía, como nuevo paradigma de desarrollo, puede contribuir a la reducción de las movilidades humanas. Para ello, es fundamental priorizar la conservación de los recursos naturales y la implementación de medidas de adaptación al cambio climático.

Asimismo, entre los elementos bioeconómicos a considerar, destaca la utilización de tecnologías modernas orientadas a mejorar los procesos productivos y la infraestructura de producción y transporte.

Es necesario también trabajar en formas de adaptación en las producciones locales, de modo que se aprovechen los recursos propios y se disminuya el uso de insumos externos, lo cual tendría efectos positivos en la reducción de los costos productivos y mejoraría los índices de empleo y la permanencia en las áreas vulnerables.

De igual forma, es importante impulsar los NAMA (Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas) en los territorios. “Las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs) incluyen toda acción significativa, sea políticas, programas, planes o proyectos en el marco de iniciativas gubernamentales voluntarias, que tienen como uno de sus objetivos reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, junto a la mejora de la economía y la calidad de vida de los ciudadanos” (Lejtregger, 2018, p. 63). Los NAMA, por medio de diversas medidas, pueden contribuir a reducir las tasas de movilidad ocasionadas por los efectos del cambio climático.

En lo inmediato, es necesario mejorar las cifras y estadísticas relacionadas con las movilidades climáticas, realizar estudios y determinar en qué medida se reducen las migraciones transfronterizas climáticas como resultado de la implementación de elementos bioeconómicos.

Por último, las discusiones políticas y la inclusión del tema de las movilidades climáticas están en aumento, en instancias como la CMNUCC, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, así como los avances logrados en la COP28 con la aprobación de presupuestos para las pérdidas y daños sufridos por algunos países como consecuencia del cambio climático. Sin embargo, es necesario continuar por ese camino y fortalecer las políticas y los mecanismos de apoyo.

Referencias

- ACNUR. (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7709.pdf>
- ACNUR. (2009). *Climate change and statelessness: an overview*. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).
- ACNUR. (20 de agosto de 2023). *Acabar con la apatridia*. [www.acnur.org: https://www.acnur.org/acabar-con-la-apatridia#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20apatridia%3F,la%20nacionalidad%20de%20ning%C3%BAAn%20pa%C3%ADs](https://www.acnur.org/acabar-con-la-apatridia#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20apatridia%3F,la%20nacionalidad%20de%20ning%C3%BAAn%20pa%C3%ADs).
- ACNUR. (s.f.). *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. ACNUR.
- Baños, I., y Felipe, B. (2022). *Migraciones climáticas: Desafíos para conseguir narrativas transformadoras*. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES). https://ecodes.org/images/que-hacemos/MITERD-2022/cambio_climatico/Informe_Migraciones_Clim%C3%A1ticas_2022.pdf
- Beyer, R., y Milan, A. (2023). *Cambio climático y movilidad humana: Datos cuantitativos sobre tendencias históricas mundiales y proyecciones futuras*. Organización Internacional de las Migraciones (OIM).

- Bouroncle, C., Imbach, P., Läderach, P., Rodríguez, B., Medellín, C., y Fung, E. (2015). *La agricultura de Costa Rica y el cambio climático: ¿Dónde están las prioridades para la adaptación?* CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). <https://cgspace.cgiar.org/items/d9aba94a-a66c-4268-90f9-ed5576d7ac65>
- Chacón, M., Segura, J., Jenkins, A., Fallas, M., Obando, D., Villanueva, C., Rosenstock, T. (2015). *Next steps of the Livestock NAMA in Costa Rica: Synthesis of stakeholder consultations and rapid assessment of their current status*. CCAFS Info Note; CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). <https://cgspace.cgiar.org/items/5odd56e4-e7c6-4171-b509-6c62928ecec>
- CMNUCC. (2010). *Acuerdos de Cancún. Convención Marco sobre el Cambio Climático*.
- CRM (2017). *Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres. Conferencia Regional sobre la Migración (CRM)*. https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/displacement_es_guia_practicas_eficaces_crm_marzo_2017_o.pdf
- De Godoy, A., de Moura, L., Marchezini, V., Retamal, C., Harris, J., Sánchez, B., Padilla, R. (2021). *Visibilizar para proteger. Un abordaje de datos e información sobre movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México*. Observatorio Latinoamericano de Movilidad Humana, Cambio Climático y Desastres (MOVE-LAM).
- DW Documental. (2020, 2 de octubre). *Estimaciones de desplazados climáticos hacia fines del siglo XXI. Sequías e inundaciones. El éxodo climático* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6ell7-ypAt8>
- Economías.com. (28 de enero de 2016). *Refugiados climáticos para el 2050*. Obtenido de https://www.ecoticias.com/co2/111384_refugiados-climaticos-2050
- Global Migration Group (2010). *Mainstreaming migration into development planning. A handbook for policy-makers and practitioners*. International Organization for Migration (IOM).
- IDMC. (2021). *Global Report on Internal Displacement*. Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Obtenido de https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf
- IOM. (noviembre de 2022). *Climate change and future human mobility. Evidence summary. Thematic Brief, ISSUE NR 1, 1-4*.
- Juárez, B. (28 de 03 de 2023). *Cambio climático y empleos verdes acrecientan desventaja laboral para las mujeres*. El Economista. Recuperado el 09 de 01 de 2024, de <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Cambio-climatico-y-empleos-verdes-acrecientan-desventaja-laboral-para-las-mujeres-20230327-0086.html>
- Kircher, M., Maurer, K.-H., y Herzberg, D. (2022). *KKBE: The knowledge-based bioeconomy: Concept, status and future prospects*. *EFB Bioeconomy Journal*, 2, 1-8. doi:10.1016/j.bioeco.2022.100034
- Kumari, K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. The World Bank.
- Lejtregger, R. (2018). *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas. Necesidades y oportunidades*. Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Obtenido de https://unfccc.int/sites/default/files/resource/analisis_mecc_americas_2.pdf
- McGrath, M. (01 de diciembre de 2023). *La COP28 aprueba el lanzamiento del fondo climático de daños y pérdidas para países vulnerables*. Obtenido de BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-67586040>
- Mercado, G. (julio de 2016). *La bioeconomía - concepto y aplicación al desarrollo rural*. *Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales (RIIARn)*, 3(2), 188-193. Obtenido de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2409-16182016000200008&script=sci_arttext

- MICITT. (2020). Estrategia Nacional de Bioeconomía Costa Rica 2020-2030: Hacia una economía con descarbonización fósil, competitividad, sostenibilidad e inclusión. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT). Obtenido de https://www.micit.go.cr/sites/default/files/estrategia_nacional_bioeconomia_cr_corregido.pdf
- Nansen, I. (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático* (Vol. I). Plataforma Intergubernamental sobre Desplazamientos Internos. https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2017/08/16062016_ES_Protection_Agenda_V1.pdf
- OIM. (2019). *Glosario de la OIM sobre migración*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Obtenido de <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- ONU. (1951). *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. Obtenido de <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados-de-1951>
- ONU. (2010). *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>
- ONU (2019). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd1446/files/res_pacto-mundial_o.pdf
- ONU. (09 de 01 de 2024). *Empleos verdes: la única solución viable*. <https://www.un.org/es/climate-change/climate-solutions/green-jobs>
- Ortiz, M., y Cruz, P. (2021, 31 de mayo). *Evidencias de migraciones climáticas en Estados Unidos (Parte I)*. Migraciones Climáticas. <https://migracionesclimaticas.org/evidencias-de-migraciones-climaticas-en-estados-unidos-parte-i/>
- Park, S. (2011). *El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos*. ACNUR.
- Pinyol, G. (07 de marzo de 2022). *Algunas consideraciones sobre el desplazamiento climático*. Migraciones Climáticas: <https://migracionesclimaticas.org/algunas-consideraciones-sobre-el-desplazamiento-climatico/>
- PNUD-FAO. (2022). *Ampliar la ambición climática en la agricultura y el uso de la tierra mediante las NDC y los PNA (SCALA): Informe de inicio - Costa Rica*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. https://www.adaptation-undp.org/sites/default/files/resources/costa_rica_inception_workshop_report_final.pdf
- Rodríguez, R. (2023). *Bioeconomía multidimensional: oportunidades, desafíos e implicaciones para enfrentar el cambio climático en el sector agropecuario de la región Chorotega, Costa Rica*. Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional. <https://catalogosiidca.csuca.org/Record/CR.UNA01000325135>
- SAP (09 de 01 de 2024). *¿Qué es la economía circular?* <https://www.sap.com/latinamerica/sustainability/what-is-circular-economy.html>
- Schmid, O., Padel, S., y Levidow, L. (2012). *The Bio-Economy Concept and Knowledge Base in a Public Goods and Farmer Perspective*. *Bio-based and Applied Economics*, 1 (1), pp. 47-63. https://orgprints.org/id/eprint/20942/1/SCHMID_BAE_2012_10770-18316-1-PB.pdf
- Sostenibilidad para Todos. (2024, 13 de febrero). *La era de la ebullición global: el último giro en la evolución climática*. Sostenibilidad para Todos. <https://www.sostenibilidad.com/cambio-climatico/ebullicion-global/>
- Chazalnoël, M. T., y Randall, A. (2021). *Migración y efectos de evolución lenta del cambio climático: Balance de la situación y posibilidades de acción*. En M. McAuliffe y A. Triandafyllidou (Eds.), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022* (pp. 243-264). Organización Internacional para las Migraciones (OIM). file:///C:/Users/jcar/_Downloads/WMR-2022-ES-CH-9.pdf

- UNISDR. (2019). *Desplazamiento por desastres: como reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia*. United Nation Office for Disaster Risk Reduction. Obtenido de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b3d41d24.pdf>
- Vélez, J., Aristizabal, A., y Bustos, C. (2022). *Cambio climático y movilidad humana: un estado del arte sobre la intersección de ambas temáticas en Centroamérica y Latinoamérica*. Hispanics in Philanthropy. <https://hipfunds.org/wp-content/uploads/2023/08/Movilidad-humana-2.pdf>



Posesión, explotación, transacción y condiciones legales en la franja fronteriza Costa Rica-Panamá

Possession, exploitation, transaction and legal conditions in the Costa Rica-Panama border strip

Roy Atencio Morales



José Eligio Gómez Rojas



Diego Zúñiga Montero



Cómo citar

Atencio Morales, R.; Gómez Rojas, J. E.; Zúñiga Montero, D. (2025). Posesión, explotación, transacción y condiciones legales en la franja fronteriza Costa Rica-Panamá. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, páginas 159-176.

RESUMEN

En el presente artículo se describe la situación que enfrentan las personas que ocupan propiedades a lo largo de la franja fronteriza sur costarricense, comprendida por dos mil metros lineales que discurren a lo largo de la frontera con Panamá. El marco legal, establecido por medio del Reglamento al Otorgamiento de Concesiones en Franjas Fronterizas (Decreto N° 39688-MAG) dispone que el INDER administre y otorgue concesiones a fin de cumplir los fines legales para los que fue creado. En relación con la posesión de los terrenos, el contrato de concesión se constituye como un derecho real administrativo a favor del concesionario por un plazo de 25 años y, para uso de servicios comunales, hasta 50 años. La explotación está vinculada al uso habitacional y al uso agropecuario, mediante actividades como la ganadería, el cultivo de café, palma aceitera y autoconsumo; asimismo, se permiten actividades como hotelería, supermercados, sodas y restaurantes, motivadas por el comercio generado en las tiendas comerciales presentes. Para la transacción de estos bienes inmuebles, se establecen valores comerciales similares a los de las propiedades que cuentan con escritura; no obstante, históricamente se ha presentado el delito de estafa. La percepción de inseguridad jurídica genera conflictos donde se dan y promueven actos de invasión. Adicionalmente, para los entes de financiamiento, estos terrenos no ostentan el respaldo suficiente para ser considerados como garantía. Todas estas condiciones han originado iniciativas encaminadas a la titulación; sin embargo, estas no han sido concretadas y, por consiguiente, la condición legal de las franjas fronterizas se mantiene incólume.

Palabras clave: Fronteras; Comercio; Legalidad; Franja fronteriza.

ABSTRACT

This article describes the situation faced by people who occupy properties along the Southern Border Strip of Costa Rica. The legal framework, as established in the Regulation for the Granting of Concessions in Border Strips (Decree No. 39688-MAG), provides that the INDER administers and grants concessions in order to fulfill the legal purposes for which it was created. With regard to land possession, the concession contract constitutes a real administrative right in favor of the concessionaire for a period of 25 years, and up to 50 years for the use of communal services. The permitted exploitation is linked to residential and agricultural use, through activities such as livestock farming, coffee cultivation, oil palm production, and self-consumption. Likewise, activities such as hotels, supermarkets, small eateries, and restaurants are allowed, encouraged by the trade generated by existing commercial establishments. For transactions involving these properties, commercial values similar to those of



deeded properties are established; however, historically, cases of fraud have occurred. The perception of legal uncertainty generates conflicts in which acts of invasion occur and are encouraged. Additionally, for financial institutions, these lands do not provide sufficient collateral to be considered as a guarantee. All these conditions have led to initiatives aimed at granting land titles; however, these have not been implemented, and consequently, the legal status of the border strips remains unchanged.

Keywords: Borders; Trade; Legality; Border strip.

Introducción

La frontera sur entre Costa Rica y Panamá es un límite internacional continuo de 378 kilómetros de longitud que separa ambas naciones y que actualmente está demarcado por el Tratado de límites conocido como Echandi Montero – Fernández Jaén de 1941. Los terrenos comprendidos dentro de una franja de dos mil metros lineales que discurre a lo largo de las fronteras con Panamá y Nicaragua constituyen, por voluntad del legislador, bienes de dominio público. Esta afectación es de vieja data, tutelada desde el siglo XIX, en primera instancia, en el Código Fiscal N°8 del 31 de octubre de 1885; afectación que ha sufrido algunas modificaciones con el paso del tiempo (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1885).

La interpretación y el análisis descriptivo de la problemática que enfrentan los ocupantes de las propiedades ubicadas en la franja Fronteriza sur de Costa Rica implica, desde el Estado, un sistema de administración que dificulta a los pobladores de esta zona el acceso, por ejemplo, a beneficios ordinarios como el financiamiento y los servicios públicos. Esto es consecuencia de la condición jurídica que ostentan, una realidad totalmente distinta a la que viven los habitantes que se encuentran fuera de esta condición legal.

Bajo este esquema particular de posesión de tierras, se deben considerar elementos legales diferentes a los ordinarios en cuanto al uso y aprovechamiento de los predios, los cuales se rigen por la normativa establecida por el Estado y aplicable para tales efectos. En muchas ocasiones, esta condición jurídica provoca inseguridad en la ineludible dinámica transaccional de terrenos que surge de forma natural en esta y otras zonas del país. Así mismo, este fenómeno, visto como resultado de la ley y norma del Estado sustentada principalmente para propiciar la seguridad nacional, genera en sus habitantes la sensación de ser una medida jurídica sin mayor fundamento y con poco sentido, teniendo en cuenta el contexto histórico y

actual de las relaciones entre ambos países, las cuales han sido amenas y sin mayores problemas a lo largo de la historia.

Marco teórico

Los elementos clave para entender la frontera son las diferentes categorías que la aproximación teórica presenta en el desarrollo de este tema. Se analizan desde la perspectiva geográfica y del derecho internacional, así como por las relaciones de intercambio que desarrollan las poblaciones que habitan la zona en cuestión.

Según López (2023): “

(...) en derecho internacional la frontera se define como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado; se puede decir que es la línea que determina el ámbito espacial donde el Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros. (p. 1)

Las fronteras, en algunos casos, ya no desempeñan el papel preponderantemente militar que dio origen a este concepto, ni sirven actualmente como barrera para el tránsito de personas o mercancías. El mercado ha igualado relaciones y desdibujado los límites impuestos originalmente por los Estados. Esto ocurre especialmente en aquellas fronteras con actividad comercial diaria, donde personas confluyen para comprar y vender mercancías de ambos territorios; la aparición de negocios ha dado lugar a ciudades fronterizas con dinámicas, problemáticas y formas de existir propias.

Las fronteras deben entenderse desde conceptos definidos históricamente; el primero las considera resultado de luchas entre grupos que delimitan territorios como forma de posesión bajo la idea de dueño absoluto. Así, la frontera es vista como un límite respetado bajo leyes o normas acordadas por quienes comparten un espacio. En esta visión, la frontera es una construcción de relaciones humanas, y puede considerarse meramente política, en la que su violación tiene sanciones establecidas por la comunidad.

La relación entre personas y espacios geográficos conlleva la creación de normativas legales y políticas que deben respetarse de ambos lados de la frontera. Aparecen varios niveles de relaciones fundamentales que facilitan la comprensión de estos espacios.

Arriaga (2012) menciona: “La frontera absolutista tiene su base epistemológica en la filosofía organicista-mecanicista, importada de la sociología (Santos, 1978, p. 46) y el naturalismo, según la cual cada espacio geográfico es un receptáculo infinito” (p. 74). En esta tesis lo esencial es describir el espacio geográfico, caracterizado por categorías como región, zona y espacio, que son constantes en geografía. Aquí, las relaciones humanas en dichas categorías y el resultado de sus interacciones son relevantes. Aunque la frontera política puede variar según países o grupos, las relaciones entre sus habitantes pueden presentar características singulares. De ahí la importancia de esta base filosófica para entender las relaciones en la franja fronteriza de Paso Canoas, entre Costa Rica y Panamá.

La definición de frontera parte de la categoría territorio, considerado variable dependiente de una categoría mayor: la región estratégica. La frontera difiere del límite, pero ambos cumplen funciones comunes respecto a la defensa del territorio (Delgado, 2003, pp. 23–24; Curry, 2002, p. 507). Además de estas categorías y la construcción de normas políticas o legales, se crean relaciones entre personas e instituciones: familias que interactúan a lo largo de una franja fronteriza y acciones realizadas en este espacio; instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y la norma. Se supone que quienes habitan o visitan la franja conocen las leyes que la rigen, pero no siempre es así. Solo los estudiosos conocen toda la normativa. Algunos no conocen nada, mientras otros solo parcialmente, y pueden actuar al margen de ella.

El modelo de frontera con objetivos militares o estratégicos entre países hoy tiene menor relevancia, pues la normativa internacional limita esas acciones. Aunque los Estados protegen sus fronteras geográficas, el papel actual es diferente. En el caso de Costa Rica y Panamá, han mantenido décadas de relaciones fraternales, sin problemas legales graves, incluso instaurando sistemas comerciales donde la legalidad de ciertos hechos se interpreta en beneficio de las poblaciones de ambos lados.

En este caso, se debe entender la frontera como línea geográfica inmutable desde el tratado Costa Rica–Panamá. Arriaga (2012, p. 74) destaca varias categorías geográficas —región de frontera, área de frontera, zona de frontera, espacio de frontera— útiles para la fundamentación teórica. Define la frontera como espacio absoluto, como zona, como región estratégica, y propone diferentes tesis: organicista, zona de interpenetración, espacios dinámicos, fronteras extendidas y como espacio socialmente construido.

Para comprender mejor la frontera, deben considerarse las definiciones de límite, Estado y nación. Bottino Bernardi (2009) señala: “Más allá de fronteras conflictivas, hoy los Estados tienden a organizarse más como entidades económicas, donde las fronteras dejan de existir para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (p. 5).

Se entiende que la frontera entre Costa Rica y Panamá ha pasado por un proceso de delimitaciones y tratados, que culminó en la demarcación aceptada por ambos países. Este proceso puede visualizarse en la siguiente línea de tiempo:

- En 1825 se iniciaron negociaciones limítrofes con Costa Rica.
- El 4 de noviembre de 1896, Colombia y Costa Rica designan al presidente francés Emilio Loubet para resolver la delimitación del territorio Panamá–Costa Rica.
- El 11 de septiembre de 1900, Emilio Loubet dicta el laudo sobre la delimitación fronteriza.
- En 1904, Costa Rica envía una delegación encabezada por Leónidas Pacheco para arbitrar nuevas conversaciones.
- El 1905 se firma el tratado de límites Guardia–Pacheco.
- El 17 de marzo de 1910, se realiza la conversación Anderson–Porras en Washington.
- El 12 de septiembre de 1914, la Corte Suprema de Estados Unidos dicta el laudo White, concediendo a Costa Rica el valle de Talamanca o Sixaola; Panamá pierde parte de la costa marítima.
- El 21 de febrero de 1921, fuerzas costarricenses invaden Coto.
- El 27 de febrero de 1921, el ejército panameño voluntario reconquista la región.
- En 1928 se reanuda la solución al problema limítrofe (proceso repetido).

- En 1941 se establece el arreglo definitivo de los límites, siendo presidentes Arnulfo Arias Madrid (Panamá) y Rafael A. Calderón Guardia (Costa Rica).
- El 1 de mayo de 1941 se firma el tratado de límites Arias–Calderón en San José.
- El 24 de julio de 1941 se integra la Comisión Panameña demarcadora (decreto No. 53).
- El 15 de septiembre de 1944 firma el acta final la Comisión Mixta demarcadora de límites (una para Atlántico y otra para Pacífico). (Comisión Mixta Permanente de Límites entre Panamá y Costa Rica, 2024)

Actualmente, los terrenos costarricenses comprendidos en una franja de dos mil metros lineales a lo largo de las fronteras con Panamá y Nicaragua son considerados bienes de dominio público por voluntad legislativa. Esta afectación es histórica, tutelada desde el siglo XIX, inicialmente en el Código Fiscal No. 8 del 31 de octubre de 1885. Con el Decreto No. 3 del 29 de octubre de 1914, se declara denunciable una zona de cincuenta kilómetros a lo largo de la frontera definitiva con Panamá. Posteriormente, las leyes No. 11 del 22 de octubre de 1926 y No. 149 del 16 de agosto de 1929 reducen la afectación a cinco kilómetros con Panamá y ocho kilómetros con Nicaragua (Patiño, 9 de octubre de 2009).

La Ley de Terrenos Baldíos No. 13 del 10 de enero de 1939 modifica el tamaño, reduciéndolo finalmente a dos kilómetros. Su artículo 10 establece: “Son asimismo inalienables los terrenos comprendidos en una zona de dos kilómetros de ancho a lo largo de la frontera con Nicaragua y Panamá” (Congreso de la República de Costa Rica, 10 de enero de 1939).

Mediante el Decreto No. 6 se reglamenta la Ley de Terrenos Baldíos y en su artículo 15, inciso f, se faculta al Poder Ejecutivo para arrendar los terrenos en esa franja, a quienes cumplan ciertos requisitos y compromisos, entre ellos el uso directo para el fin otorgado. La Ley de Tierras y Colonización No. 2825 perpetúa hasta hoy esta afectación; el artículo séptimo, inciso f), estipula:

Mientras el Estado, por voluntad propia o por indicación del Ministerio de Agricultura o del Instituto de Tierras y Colonización, atendiendo razones de conveniencia nacional,

no determine los terrenos que deben mantenerse bajo su dominio, se considerarán inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia o posesión:

f) Los comprendidos en una zona de 2.000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y Panamá. (Asamblea Legislativa de Costa Rica 14 de octubre de 1961)

La Ley No. 9036, Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural, otorga a este último la administración de los terrenos comprendidos en las Franjas Fronterizas (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 11 de mayo de 2012).

Asimismo, a partir del dictamen C-223-2015 de la Procuraduría General de la República, se formula y publica el “Reglamento al Otorgamiento de Concesiones en Franjas Fronterizas” mediante el Decreto Ejecutivo No. 39688-MAG (Poder Ejecutivo de Costa Rica, 22 de abril de 2016), normativa que sirve de fundamento para la legalización de terrenos mediante concesiones en las franjas fronterizas (Barahona y Monestel, 19 de agosto de 2015).

Marco metodológico

Objeto

El objeto de estudio es la franja fronteriza; para este caso, la frontera geográfica, con especial atención a la franja fronteriza sur de Costa Rica.

Tipo de investigación realizada

Se emplea una investigación de tipo exploratorio-descriptivo, sustentada en información secundaria proveniente de instituciones oficiales y bases de datos relacionadas con el desarrollo del tema de fronteras.

Ámbito del estudio

El ámbito del estudio se enmarca en las relaciones administrativas y de convivencia de la población que habita la franja fronteriza sur de Costa Rica.

Muestra y tipo de muestreo

No se utiliza un muestreo de poblaciones, dado que el enfoque es descriptivo desde una perspectiva documental. La información proviene de datos secundarios disponibles en las instituciones correspondientes y de la interpretación de categorías derivadas de la normativa y leyes vigentes.

Técnicas de investigación

Se recurre a la revisión de documentos institucionales, mapas, procedimientos y legislación aplicable a la administración de la franja fronteriza Costa Rica–Panamá. Asimismo, se describen las relaciones entre la administración pública y los propietarios de tierras ubicadas en dicha franja, así como los problemas que esta situación genera específicamente para ellos, diferenciándolos del resto del territorio nacional. Se realiza, además, una revisión de fuentes secundarias, comprendiendo bases teóricas, leyes, normas y procedimientos de origen institucional, junto con la documentación teórica e histórica relativa a la frontera y al espacio en estudio.

Desarrollo. Marco Legal de la administración de la franja fronteriza

La administración de la franja fronteriza con Panamá correspondió en primer lugar al Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), y posteriormente al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Sin embargo, con la promulgación de la Ley N.º 9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural (Inder), surgieron dudas respecto a la competencia del Inder para administrar esta zona, dado que dichas áreas se definían como parte de las reservas nacionales, según lo dispuesto en el artículo 1, inciso e) del Reglamento Autónomo de Arrendamientos, publicado en la Gaceta N.º 93 el 15 de mayo de 1998. Además, el artículo 3, inciso b) de la Ley 6735 facultaba al IDA para administrar, en nombre del Estado, las reservas nacionales, normativa que no fue incorporada por la Ley N.º 9036. Ante esta situación, en 2014 la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Rural consultó a la Procuraduría General de la República sobre su competencia para administrar y arrendar terrenos dentro de

las franjas fronterizas, a la luz de los cambios introducidos por la Ley N.º 9036 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 11 de mayo de 2012).

La Procuraduría General de la República, mediante dictamen C-223-2015 del 19 de agosto de 2015, resolvió con carácter vinculante las consultas realizadas por el Inder. Los alcances principales del dictamen son los siguientes:

1. Los terrenos de la franja fronteriza son considerados bienes demaniales y, por lo tanto, no forman parte de las reservas nacionales. Se argumenta que, “una vez que un terreno de las reservas nacionales es declarado inalienable, deja precisamente de ser reserva nacional”.
2. La declaratoria de inalienabilidad de las franjas fronterizas no impide el acceso de particulares a la tierra, respaldándose en lo dispuesto por la Sala Constitucional (voto 18836-2014).
3. La Procuraduría General de la República, sustentándose en el voto de la Sala Constitucional N.º 12783-2010, reconoce que el Instituto de Desarrollo Agrario (hoy Instituto de Desarrollo Rural) ejerció el rol de administrador de la franja fronteriza, y otorgó gran cantidad de arrendamientos, lo cual implica un derecho-deber como ente estatal encargado de la tutela y protección de ese dominio público.
4. El dictamen concluye que:
 - a) El Instituto de Desarrollo Rural es competente para administrar la franja fronteriza sur, excepto en el caso de bienes demaniales que estén a cargo de otros entes u órganos administrativos con competencia exclusiva atribuida por leyes especiales, como ocurre con el Patrimonio Natural del Estado, la zona marítimo terrestre, aguas de dominio público, perímetros de protección de fuentes de agua, recursos minerales, patrimonio arqueológico y reservas indígenas.
 - b) El Inder tiene competencia para otorgar arrendamientos (concesiones) en la franja fronteriza sur, con el objetivo de cumplir los fines legales para los que fue creado. Esto se extiende a predios con vocación comercial o habitacional, y no únicamente agrícola.

c) Respecto a la franja fronteriza norte, concluye que el Inder conserva la facultad de arrendar terrenos urbanos, construidos o no, dentro del área segregada del Refugio Nacional de Vida Silvestre de la Frontera Norte, conforme a la Ley N.º 7774/1998. Para ello, se recomienda coordinar con la Municipalidad de La Cruz, responsable de la administración y planificación territorial, pudiendo esta otorgar concesiones para brindar servicios o llevar a cabo actividades productivas en la zona.

d) Se reconocen excepciones al régimen de demanialidad en la franja fronteriza sur: las fincas que originalmente estaban ubicadas e inscritas en Panamá y que, tras el Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén, pasaron legalmente a formar parte del territorio costarricense. En estos casos (salvo áreas del Patrimonio Natural del Estado), el Inder puede traspasar a terceros tales terrenos, siempre que estén comprendidos dentro de la cabida de la finca madre y no incluyan áreas demaniales, previa verificación rigurosa de los antecedentes catastrales y de dominio. Ejemplo de ello es el Asentamiento Coto Sur, ubicado en el distrito Laurel y La Cuesta del cantón de Corredores (Sistema Costarricense de información jurídica, 2015). (Barahona y Monestel, 19 de agosto de 2015)

Posesión

La naturaleza jurídica de la franja fronteriza sur comprende aproximadamente 36,000 hectáreas, afectando parcialmente los cantones de Coto Brus —en particular los distritos de Pittier, Sabalito y Agua Buena—; el cantón de Corredores, específicamente los distritos de Corredor, Canoas, La Cuesta y Laurel; y, finalmente, el cantón de Golfito, donde el distrito de Pavón se encuentra incluido en la zona afectada por la franja fronteriza sur.

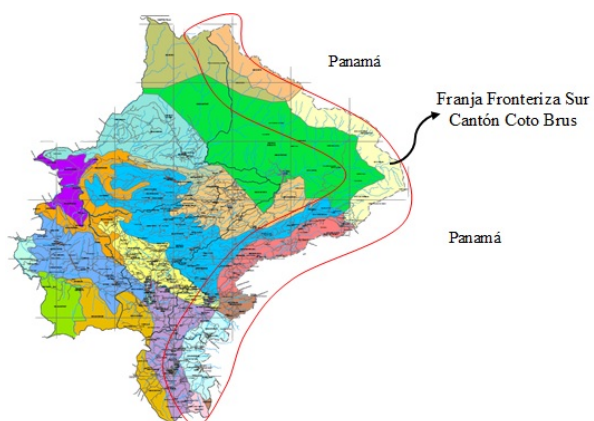
Se estima que la cantidad de propiedades asociadas a los principales centros poblacionales ubicados dentro de la Franja Fronteriza Sur supera los 7,000 predios. Este número tiende naturalmente al alza, dada la dinámica propia de la segregación de terrenos, muchas veces motivada por situaciones familiares, tales como la distribución patrimonial de padres a hijos o familiares cercanos que buscan gestionar el beneficio del bono de vivienda. Igualmente,

contribuyen a este crecimiento la subdivisión de propiedades mediante la venta de lotes, cuyo único objetivo es el beneficio económico derivado de esta actividad.

A las propiedades o terrenos de características ordinarias ubicados en la franja se agregan zonas bajo regímenes especiales, reguladas por marcos normativos distintos según su naturaleza. Entre estas áreas especiales se encuentran las reservas indígenas, parques nacionales, zonas protectoras, zona marítimo-terrestre y fincas tituladas cuyos orígenes se derivan del Tratado de Límites Echandi Montero–Fernández Jaén de 1941. Todas ellas abarcan aproximadamente 17,711 hectáreas, que se mantienen fuera de la administración ejercida por el Instituto de Desarrollo Rural mediante la figura de concesión.

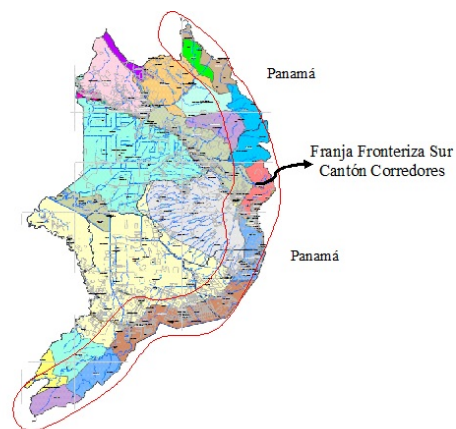
A continuación, se muestran mapas de los cantones y el área afectada por la franja fronteriza sur:

Figura 1
Franja fronteriza Cantón de Coto Brus.



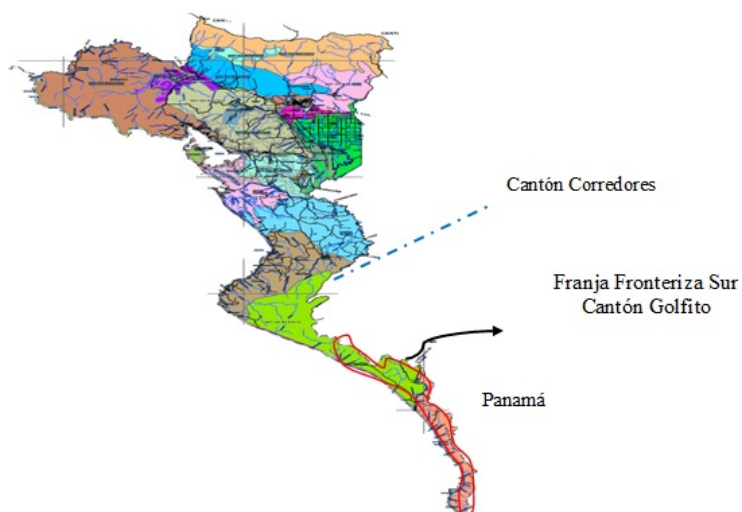
Nota. La línea de color rojo representa el área de 2.000 metros establecida como franja fronteriza. Tomado de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación, División, Órgano de normalización técnica. (Centro de Documentación valuaciondigital.com, s. f.)

Figura 2
Franja fronteriza Cantón Corredores



Nota. La línea de color rojo representa el área de 2.000 metros establecida como franja fronteriza. Tomado de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación, División, Órgano de normalización técnica. (Centro de Documentación valuaciondigital.com, s. f.)

Figura 3
Franja fronteriza Cantón Golfito



Nota. La línea de color rojo representa el área de 2.000 metros establecida como franja fronteriza. Tomado de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación, División, Órgano de normalización técnica. (Centro de Documentación valuaciondigital.com, s. f.)

El contrato de concesión se constituye como un derecho real administrativo a favor del concesionario, que no es transmisible por ningún título sin la previa autorización de la Junta Directiva del Inder, y es otorgado por un plazo de vigencia de hasta 25 años, prorrogable por períodos iguales, exceptuando de esta condición las concesiones para uso de servicios comunales, que tienen un plazo de vigencia de hasta 50 años.

Las concesiones se clasifican según la modalidad de explotación a la que será destinado el terreno; por lo tanto, estas pueden ser de uso agropecuario, comercial, industrial, habitacional, mixto y de servicios comunales. Estas devengan un canon anual cuyo monto se calcula considerando el tipo de uso, la ubicación y el área del terreno.

Causales de extinción y causales de cancelación

Según el Reglamento al Otorgamiento de Concesiones en Franjas Fronterizas de Costa Rica, en su artículo 35, las concesiones otorgadas se extinguirán por las siguientes causas:

- a) Vencimiento del plazo fijado, sin haber solicitud de prórroga en forma legal.
- b) Imposibilidad de ejecutar los actos de disfrute y explotación de la concesión.
- c) Para extranjeros, por la pérdida de la categoría de residente permanente en el país.
- d) Si el concesionario es una persona jurídica con fin de lucro, cuando más del cincuenta por ciento de su capital accionario pertenezca a extranjeros.
- e) Por renuncia expresa del concesionario(a) o abandono.
- f) Por no aprobarse la prórroga (Poder Ejecutivo de Costa Rica, 22 de abril de 2016).

Por su parte, el artículo 36 establece que las concesiones podrán ser canceladas en cualquiera de los siguientes eventos:

- a) Falta de pago de los cánones respectivos.
- b) Incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el contrato respectivo, en el presente reglamento o en la Ley de Tierras y Colonización y de

Creación del Instituto de Desarrollo Rural, en lo que sean aplicables y causen su cancelación.

c) Existencia, en contra del concesionario, de resolución judicial firme por infracciones tributarias o a la Ley 8204 (Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo).

d) Por razones de utilidad pública o seguridad pública, cuando así lo considere el Instituto mediante resolución fundada.

e) Fallecimiento del concesionario sin que se haya notificado al Instituto el inicio del proceso sucesorio en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del día hábil siguiente al hecho.

En los supuestos previstos en los incisos a) y b), antes de iniciar el proceso de revocación de la concesión, la Oficina Subregional debe prevenir al concesionario para que, en un plazo prudencial, proceda a corregir el incumplimiento (Poder Ejecutivo de Costa Rica, 22 de abril de 2016).

Explotación

El aprovechamiento de los terrenos en esta zona está vinculado principalmente al uso habitacional y al uso agropecuario, destacándose actividades como la ganadería, el cultivo de café, producción de palma africana y agricultura de autoconsumo. Asimismo, se desarrollan actividades comerciales, especialmente hotelería, supermercados, sodas y restaurantes motivados por el comercio generado en tiendas o centros comerciales panameños situados casi sobre la línea fronteriza, lo que provoca un importante flujo de personas que requieren los bienes y servicios ofrecidos por estos negocios.

La regulación legal de las Franjas Fronterizas, tanto en el norte como en el sur de Costa Rica, genera en los pobladores sensaciones de inseguridad e incertidumbre respecto a la tenencia

de la tierra, sentimiento opuesto al de quienes poseen título de propiedad o escritura en otras zonas, acreditando así la titularidad.

La percepción de inseguridad jurídica sobre la posesión de la tierra en estas zonas origina conflictos por la ocupación de los terrenos, promoviendo actos de invasión bajo el argumento de que son terrenos estatales sin dueño, lo que genera tensión y preocupación entre los habitantes. Incluso quienes cuentan con respaldo formal para la posesión del inmueble se ven afectados por esta incertidumbre.

Aspectos socioeconómicos y transacción

Históricamente, estas zonas han estado asociadas con los más bajos índices de desarrollo social de Costa Rica, donde predominan problemas sociales, desempleo, escasez de oportunidades educativas y una economía desigual respecto al país vecino Panamá. El modelo regulatorio estatal alejado de la realidad y la falta de conocimiento o interés en alternativas de solución —como convenios para el desarrollo fronterizo con Panamá— aumentan las condiciones adversas.

La inversión orientada a actividades comerciales o agropecuarias en estas zonas suele requerir financiamiento del sistema bancario nacional. Sin embargo, existe la percepción de que los terrenos dentro de estas franjas no cuentan con el respaldo suficiente para ser considerados garantía, aunque el artículo 14 del reglamento permite a los bancos otorgar préstamos garantizados con la concesión. No obstante, este mecanismo aún no ha sido desarrollado plenamente por el sistema bancario, limitando el crecimiento socioeconómico de las comunidades fronterizas.

A pesar de la administración estatal, las Franjas Fronterizas no escapan de una activa realidad transaccional de compra y venta de terrenos, donde la inseguridad jurídica y la carencia de verificación aumentan el riesgo de estafa. Estas transacciones suelen efectuarse mediante cartas de venta o acuerdos verbales, sin documentos formales, elevando el riesgo de conflicto y facilitando la invasión de propiedades.

Según la normativa vigente, la formalización de este tipo de propiedades debe realizarse conforme al Reglamento al Otorgamiento de Concesiones, tanto para la legalización inicial vía contrato de concesión como para trámites de segregación, traspaso o cambio de uso.

Finalmente, la situación jurídica de estas franjas ha impulsado propuestas de ley para la titulación de estas propiedades, promovidas por organizaciones comunales, en busca de otorgar la seguridad jurídica que ofrece una escritura. Sin embargo, hasta la fecha, estas iniciativas no se han concretado y la condición legal de las Franjas Fronterizas permanece inalterable.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El modelo de administración empleado por el Estado para las franjas fronterizas genera una percepción de inseguridad e incertidumbre en la población que habita estas zonas, principalmente en aspectos relacionados con la ocupación y la dinámica transaccional de los terrenos.
- Los elementos sociopolíticos que sirvieron de base para establecer la condición especial que ostenta la franja fronteriza en términos legales actualmente no representan un aspecto sustantivo para continuar con este esquema de administración.
- La condición jurídica de las franjas fronterizas y la incertidumbre que esta genera podrían limitar el desarrollo ordinario desde el punto de vista de la inversión en actividades de carácter social, comercial y agropecuario.
- La naturaleza de las franjas fronterizas tiende a generar conflictos vinculados con invasiones y estafas en la dinámica de compraventa de propiedades.
- Existe un desconocimiento generalizado sobre los alcances legales y el respaldo que tiene la concesión como figura formal utilizada para el ordenamiento de las franjas fronterizas.

Recomendaciones

- Realizar un análisis legal, social, económico y político sobre la conveniencia de mantener la naturaleza jurídica de las franjas fronterizas.
- Difundir con mayor amplitud el alcance legal que posee la figura de concesión desde la óptica de la ocupación, la posesión y el ordenamiento, así como el respaldo que ofrece como garantía para una inversión mediante financiamiento.
- Valorar los elementos que podrían incorporarse a la figura de concesión para fortalecer el respaldo legal que esta puede ofrecer.
- Generar mecanismos diferenciados que faciliten, promuevan y atraigan la inversión económica que propicie el desarrollo integral de las franjas fronterizas.

Referencias

- Arriaga, J. C. (2012). El concepto frontera en la geografía humana. *Perspectiva Geográfica*, 17, 71-96.
<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/2263/2219>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1885, 31 de octubre). *Código Fiscal*: (Ley No. 8).
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=494&nValor3=532
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1961, 14 de octubre). *Ley de Tierras y Colonización* (Ley No. 2825).
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32840
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012, 11 de mayo). *Ley N° 9036 que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural*.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72582&nValor3=109678&strTipM=TC
- Barahona Vargas, J. J. (2009, 3 de abril). *Dictamen 098*. Procuraduría General de la República de Costa Rica.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=15814&strTipM=T
- Barahona Vargas, J. J., y Monestel Vargas, Y. (2015, 19 de agosto). *Dictamen 223*. Procuraduría General de la República de Costa Rica.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18989&strTipM=T

- Bottino Bernardi, M. R. (2009). Sobre límites y fronteras. Rivera – Santa Ana do Livramento. *Revista Digital Estudios Históricos*, (1), 1-18. https://estudioshistoricos.org/edicion_1/maria-bottino.pdf
- Código Fiscal, Ley No. 8, 31 de octubre de 1885 (Costa Rica).
- Comisión Mixta Permanente de Límites entre Panamá y Costa Rica. (2024, 20 de noviembre). Antecedentes históricos. Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia. <https://ignpanama.anati.gob.pa/index.php/mcomisiones/mcomisionesinternacionales/52-comision-mixta-permanente-de-limites-entre-panama-y-costa-rica-2?sigplus=15>
- Congreso de la República de Costa Rica. (1939, 10 de enero). *Ley General sobre terrenos baldíos* (Ley No. 13). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=RTC&nValor1=1&nValor2=633&nValor3=680#:~:text=13.,le%C3%B1as%2C%20maderas%20u%20otros%20productos
- Curry, M. R. (2002). Discursive displacement and the seminal ambiguity of space and place. En L. A. Lievrouw y S. Livingstone (Eds.), *The handbook of new media* (pp. 502–517). Sage Publications.
- Decreto No. 3, 29 de octubre de 1914 (Costa Rica).
- Ley No. 149, 16 de agosto de 1929 (Costa Rica).
- Leyes No. 11, 22 de octubre de 1926 (Costa Rica).
- López Martín, A. G. (2007). Frontera. En R. Reyes (Dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales*,. Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/search?spc.page=1&query=Ana%20Gemma%20L%C3%B3pez%20Mart%C3%ADn&f.subjectKeyword=Frontera,equal>
- Centro de Documentación valuaciondigital.com. (s.f.). Recuperado el 11 de agosto de 2025, de <https://sites.google.com/a/valuaciondigital.com/documentacion/home?authuser=0>
- Patiño Cruz, S. (2009, 9 de octubre). *Opinión jurídica: 098-J*. Procuraduría General de la República de Costa Rica. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=16066&strTipM=T
- Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2016, 22 de abril). Reglamento al otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas (Decreto Ejecutivo No. MAG-39688). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=RTC&nValor1=1&nValor2=81566&nValor3=104054&strTipM=TC



Oportunidades comerciales en organizaciones del cantón fronterizo de La Cruz, Guanacaste

Business opportunities in organizations in the border canton of the Cruz, Guanacaste

Fernando Gutiérrez Coto



Jorge Luis Loáiciga Gutiérrez



Cómo citar

Gutiérrez Coto, F. y Loáiciga Gutiérrez, J. L. (2025). Oportunidades comerciales en organizaciones del cantón fronterizo de La Cruz, Guanacaste. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, 177-191.

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo evidenciar las experiencias de la actividad académica denominada “Fortalecimiento de las Capacidades Agroproductivas en Organizaciones Fronterizas del Cantón de La Cruz, Guanacaste”, orientada a la generación de oportunidades comerciales. Dicho proyecto se originó en el Órgano de Coordinación Interuniversitaria Regional (OCIR) y se desarrolló en coordinación con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), la Universidad Nacional, Sede Regional Chorotege, y la Universidad de Costa Rica, Sede Guanacaste. El método de investigación se basó en un diseño de tipo exploratorio-descriptivo. En el estudio participaron tres organizaciones agroproductivas. Los instrumentos utilizados fueron el cuestionario y la entrevista, complementados con visitas de campo a la zona y una revisión bibliográfica. Los resultados muestran que esta actividad académica propone un sistema de articulación con las instituciones regionales y favorece el desarrollo de capacidades académicas de sus participantes, creando condiciones para la gestión de la universidad estatal en la región. Finalmente, los miembros de cada una de las organizaciones involucradas fortalecieron sus capacidades empresariales gracias al aprendizaje adquirido a través del trabajo realizado, ampliando así sus oportunidades comerciales.

Palabras clave: Capacidades; Comercialización; Actividad académica; Organizaciones agroproductivas.

ABSTRACT

This document aims to showcase the experiences from the academic initiative entitled “Strengthening Agro-Productive Capacities in Border Organizations of the Canton of La Cruz, Guanacaste”, designed to generate commercial opportunities. The project originated under the auspices of the Regional Interuniversity Coordination Body (OCIR) and was implemented in collaboration with the Rural Development Institute (INDER), the National University’s Chorotege Regional Campus, and the University of Costa Rica’s Guanacaste Campus. The research employed an exploratory–descriptive design. Three agro-productive organizations participated in the study. Data collection instruments included questionnaires and interviews, supplemented by field visits to the area and a literature review. The findings indicate that this academic initiative fosters a system of coordination with regional institutions and promotes the development of participants’ academic capacities, thereby creating favorable conditions for the management of the state university in the region. Finally, members of each participating organization enhanced their entrepreneurial skills through the learning acquired during the project, thus expanding their commercial opportunities.

Keywords: Capacities; Marketing; Academic activity; Agro-productive organizations.



Introducción

En la actualidad, el cantón de La Cruz, en la provincia de Guanacaste, es uno de los cantones con grandes bellezas naturales y atractivos turísticos; sin embargo, esto no ha favorecido el desarrollo de la zona. Por el contrario, se ubica entre los cantones más pobres de la provincia, lo que repercute en un bajo desarrollo social y económico. Según Rodríguez (2018, 11 de junio), “(...) La Cruz viene sumando cifras que lo confirman: su alta tasa de homicidios, los altos niveles de pobreza, la baja escolaridad de sus habitantes y la falta de empleo” (párr. 2).

Por una parte, dicho cantón presenta altas tasas de desempleo e índices elevados de pobreza, lo que provoca que un gran número de personas no cuente con los beneficios de las cargas sociales. Ello se debe a que 5 de cada 10 personas no tiene trabajo, y la oferta laboral se concentra en actividades propias del campo. Debido a esta situación, las oportunidades de empleo en la zona son sumamente limitadas (Rodríguez, 2018, 11 de junio). A ello se suma la baja escolaridad de su población, lo que reduce aún más las posibilidades de acceder a empleos de calidad y mejorar la calidad de vida.

En conjunto, estos factores han generado problemáticas sociales que impiden el desarrollo del cantón, propiciando el aumento del desempleo y la falta de recursos para producir, vender o comercializar productos que podrían ser clave para su desarrollo social y económico.

En este contexto, la presente investigación se enmarca en un proyecto de extensión universitaria realizado en el cantón de La Cruz, Guanacaste, durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2021 y el 1 de septiembre de 2022. El proyecto contó con un equipo integrado por docentes y estudiantes de la carrera de Administración de la Universidad Nacional (UNA), Sede Región Chorotega, Campus Liberia, y de la Universidad de Costa Rica (UCR), Recinto Liberia.

Esta actividad académica se originó en el Órgano de Coordinación Interuniversitaria Regional (OCIR) y se desarrolló en coordinación con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), la Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega, y la Universidad de Costa Rica, Sede Guanacaste. El objetivo general formulado fue: desarrollar las capacidades empresariales en

organizaciones vinculadas al sector agroproductivo en La Cruz, Guanacaste, para la gestión de su actividad productiva, fortaleciendo en gran medida la alfabetización empresarial en las organizaciones seleccionadas. Lo anterior se basó en un diagnóstico previo.

Las organizaciones participantes fueron las siguientes:

1. Coope Santa Cecilia R.L.
2. Asociación Cámara de Desarrollo del Comercio y Turismo de La Cruz (ASCATUR).
3. Asociación de Mujeres Emprendedoras (AME).

Fundamentación teórica

La coyuntura generada por la pandemia de la COVID-19 modificó la forma en que se realizaban las actividades previamente y, además, redujo significativamente —en algunos casos— la producción de ciertos bienes, especialmente para los pequeños y medianos empresarios, quienes en un breve lapso de tiempo tuvieron que enfrentar una economía paralizada y una crisis sanitaria que, en algunos casos, los llevó finalmente al cierre de sus negocios. Según el documento titulado Impacto de la pandemia por COVID-19 en las PYME costarricenses, elaborado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) (2021), las micro, pequeñas y medianas empresas son más susceptibles a sufrir un impacto negativo en sus operaciones. Muchas de ellas han visto reducidas de forma considerable sus ventas e incluso han debido cerrar definitivamente. Este panorama ha provocado desempleo y disminución de ingresos para un amplio número de trabajadores en todo el país (p. 25).

En este contexto, es importante considerar que, para el año 2021 y en adelante, las iniciativas empresariales de cualquier sector productivo en la región de Guanacaste enfrentaban un entorno distinto al habitual, que exigía capacidad de adaptación y competitividad para sobrevivir, posicionarse y crecer. A la luz de las cambiantes estructuras de producción y trabajo en un escenario inesperado, es probable que el éxito de las microempresas dependiera cada vez más del aprendizaje, la actualización y el conocimiento en áreas organizativas, administrativas y técnicas. Lo anterior también se vincula, en gran medida, con la labor y la contribución que pueda brindar la universidad a su entorno.

A partir de lo expuesto, el Órgano de Coordinación Interuniversitaria Regional (OCIR) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) consideran necesario contribuir al desarrollo de capacidades empresariales en organizaciones vinculadas al sector agroproductivo en La Cruz, Guanacaste, que fortalezcan la gestión de su actividad productiva. Esta propuesta se sustenta en dos aspectos principales:

- 1) la clara demanda de conocimientos y herramientas por parte del sector productivo;
y
- 2) el compromiso asumido en los últimos años por la universidad estatal para fortalecer los procesos de extensión como parte sustantiva de su labor.

Este panorama responde al crecimiento social y empresarial acelerado que ha experimentado Guanacaste, lo cual ha derivado en la creación de iniciativas productivas, muchas de ellas con un carácter de economía de subsistencia.

Esta actividad académica se desarrolló de manera presencial, tomando en consideración todas las medidas sanitarias vigentes. Asimismo, se sustentó en dos requisitos fundamentales: a) que las organizaciones participantes estuvieran contempladas en los requerimientos de la OCIR; y b) que presentaran una necesidad definida y alineada con los objetivos de la actividad académica.

Para la Universidad Nacional (UNA) y la Universidad de Costa Rica (UCR), es fundamental abrir espacios donde estudiantes y docentes puedan integrarse al entorno, interactuando con la realidad social y económica de la población, para avanzar hacia la construcción de un proceso que enriquezca el aprendizaje y la motivación de los participantes.

En este sentido, el Plan Estratégico de la Sede Regional Chorotega (2017-2021) (Universidad Nacional, 2022) establece que “el ejercicio del quehacer universitario con responsabilidad social debe vincularse en un proceso de acción inter- y multidisciplinaria desde la docencia, la investigación y la extensión, que permita la eficiencia en los procesos de aprendizaje con una visión holística y prospectiva” (p. 7). Esta actividad académica, en lo que respecta a la Universidad Nacional, se enmarca en el Eje Estratégico 2: Universidad dialógica e

interconectada. Objetivo 2: Promover relaciones dialógicas y recíprocas para el fortalecimiento del liderazgo nacional e internacional de la universidad, mediante la innovación y el compromiso con los sectores sociales, especialmente aquellos vulnerables y en riesgo de exclusión educativa y social. Meta estratégica: implementar al menos dos proyectos en conjunto con instituciones y organizaciones locales que vinculen a los sectores vulnerables de la región.

En el caso de la Universidad de Costa Rica, el Plan Estratégico 2021-2025 (2021) señala que, como institución de educación superior universitaria estatal, la UCR asume el compromiso de contribuir a las transformaciones que la sociedad necesita para alcanzar el bien común, generando un impacto positivo en el bienestar nacional. Mediante el desarrollo de sus actividades sustantivas y de apoyo, la UCR procura favorecer, de forma responsable y crítica, el mejoramiento continuo de la sociedad costarricense (p. 4). Asimismo, en el Eje 2: Desarrollo territorial y sedes universitarias, el Objetivo 2.2 plantea impulsar el fortalecimiento de las sedes con base en los criterios de pertinencia y excelencia académica, para contribuir al desarrollo integral de las comunidades en todo el país. Su Estrategia 2.2.1 propone fortalecer la relación de las sedes con los diferentes actores sociales de las regiones, y la Meta 2.2.1.1 establece alianzas interuniversitarias e interinstitucionales que permitan desarrollar proyectos conjuntos en cada sede.

Esta actividad académica asume que la extensión universitaria debe contribuir a la creación y desarrollo de capacidades locales y a la transformación social. De este modo se atienden necesidades concretas de un grupo social específico, favoreciendo la articulación institucional en la región. Igualmente, contribuye a las acciones de extensión que ambas universidades realizan como parte de su responsabilidad social, generando conocimiento útil para que las organizaciones participantes cuenten con insumos pertinentes que les permitan dar continuidad a su actividad productiva.

Metodología

En la presente investigación se aplicó un enfoque cuantitativo, de alcance exploratorio-descriptivo y de tipo no experimental, dado que no se manipularon variables. Se trató de un estudio transeccional, pues la medición de los instrumentos se efectuó en un único momento. La población incluyó aproximadamente tres instituciones u organizaciones promotoras del emprendimiento en el cantón de La Cruz, Guanacaste.

Se utilizó un muestreo no probabilístico, sin realizar cálculos estadísticos para el tamaño de la muestra, ya que no dependió de la probabilidad. Se clasificó como muestreo por conveniencia, tras el análisis efectuado por el OCIR, en coordinación con el INDER, la Universidad Nacional (Sede Regional Chorotega) y la Universidad de Costa Rica (Sede Guanacaste), para definir las organizaciones que participarían en las acciones del proyecto.

Los instrumentos utilizados incluyeron visitas de campo al cantón fronterizo de La Cruz, Guanacaste, cumpliendo con las medidas sanitarias y de distanciamiento social implementadas durante la pandemia de COVID-19 en 2021 y 2022, así como la revisión bibliográfica, encuestas y entrevistas.

En cuanto al cuestionario, se utilizó la herramienta tecnológica *Google Forms*, junto con entrevistas personales, lo que facilitó la interacción con las personas emprendedoras. El análisis de la información se realizó mediante Excel y estadística descriptiva. Para la validación del cuestionario, se contó con el juicio de cuatro expertos académicos con amplia experiencia en proyectos y emprendimientos de la UNA (Campus Liberia) y la UCR (Recinto Liberia), utilizando el método de agregados individuales.

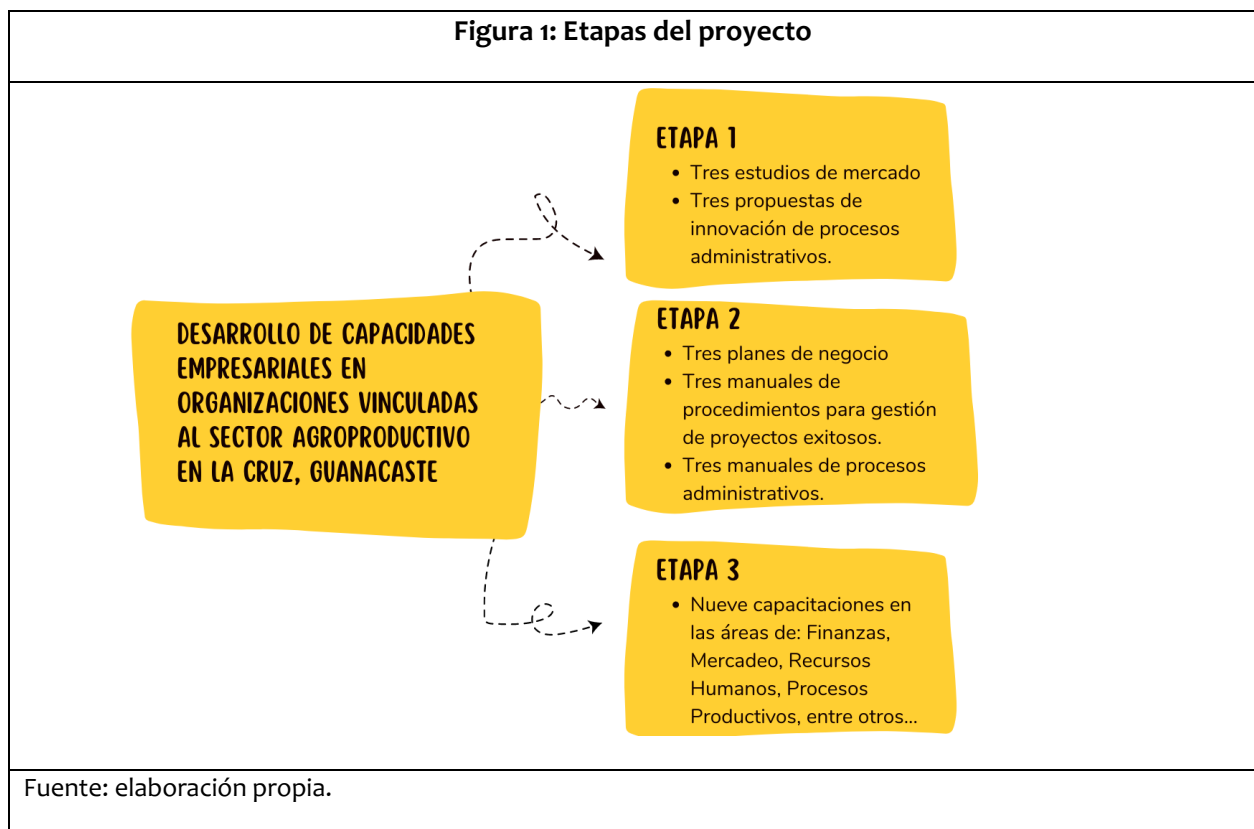
Resultados

Los docentes y estudiantes involucrados en esta actividad académica reconocemos la importancia de generar oportunidades para que los emprendedores puedan comercializar sus

productos y servicios, así como el valor de la experiencia adquirida al participar en todas las etapas de la actividad académica.

Por medio de este proyecto se desarrollaron un total de 15 documentos, que no solo fortalecieron sus negocios, sino que también fomentaron el gusto y el interés por implementar las mejoras sugeridas en sus procesos productivos, promoviendo el acompañamiento oportuno por parte de la academia.

Nuestro eje central se enfocó en estimular el éxito de sus actividades empresariales mediante la optimización de sus procesos operativos y comerciales, en función de las necesidades de sus clientes meta. Para la ejecución del proyecto, se plantearon tres etapas, las cuales se desarrollaron en las tres organizaciones del sector agroproductivo mencionadas. La figura 1 presenta estos componentes.



Para conocer un poco de las organizaciones vinculadas al proyecto de desarrollo de las capacidades empresariales de organizaciones vinculadas al sector agroproductivo en La Cruz, a continuación se describen aspectos generales de estas.

1. Asociación Cámara de Desarrollo del Comercio y Turismo de la Cruz (ASCATUR)



Esta asociación comprende un aproximado de 75 socios, que se dedican a diferentes actividades las más principales: artesanales, confección de prendas de vestir, servicios orientados al turismo.

Misión: Representar al sector comercial y turístico potenciando el desarrollo económico con responsabilidad social, cultural y ambiental, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cruz. (ASCATUR, s.f). *Visión:* Ser una fuente de oportunidades para la generación de empleos, rescatando y manteniendo su identidad cultural y ambiental, siendo inclusivo a todos los sectores vulnerables del cantón de la cruz.” (ASCATUR, s.f). *Valores:* Respeto, Servicio, Solidaridad, Transparencia, Honestidad, Compromiso, Emprendedurismo. (ASCATUR, s.f)

2. CoopeSanta Cecilia R.L.

Sobre el origen y características de la cooperativa CoopeSantaCesilia R. L., miembros del cuerpo directivo entrevistados (B. Corea y A. Arcia, comunicación personal, 7 de abril de 2022) señalaron lo siguiente:

Esta idea nació en el año 2014, a partir de una conversación informal “callejera” entre un grupo de personas que buscaban soluciones a nuestras problemáticas. Luego de esto, se pensó en conformar una cooperativa y se establecieron los contactos con el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP). Recibimos las primeras visitas de funcionarios y empezamos a darle forma al proyecto; costó mucho la planificación para poder alcanzar la meta de constituirnos. Sin embargo, lo logramos en marzo de 2016, convirtiéndonos oficialmente en cooperativa. Desde entonces hemos venido desarrollando ideas importantes, como experiencias de mercado con diferentes presentaciones de plátano —por ejemplo, embolsado en frío y en racimos.

Posteriormente, iniciamos gestiones con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) con la visión de construir un centro de acopio y valor agregado, que incluya la producción de plátano en chips. Este proyecto se encuentra bastante avanzado. Asimismo, hemos logrado alianzas con instituciones importantes como la UNA, la UCR, el INDER, el INA, el IMAS, el MAG y la UNED, de las cuales hemos recibido mucho apoyo, además del INFOCOOP que ha sido un soporte fundamental.

Puede decirse que, desde 2016 hasta la fecha, llevamos seis años constituidos. No obstante, como todo proceso, hemos tenido altibajos, a veces por motivos administrativos. Estuvimos inactivos por poco más de un año y, en 2020, retomamos las actividades, consolidándonos nuevamente y logrando abrir mercados para la producción de plátano, así como retomar las ideas de nuevos proyectos.

Figura 2.

Imagen de la una finca de uno de los socios de CoopeSanta Cecilia R.



Nota. En la imagen anterior, se muestra la plantación de una finca de uno de los socios de la cooperativa, ubicada en Buena Vista de Santa Cecilia, La Cruz, Guanacaste. Fuente: Fotografía tomada por Monjarré 2022.

En relación con la cita anterior, los miembros de CoopeSanta Cecilia R.L., ante la necesidad de contar con un comprador para su producción, decidieron crear su propia cooperativa, con el fin de ayudar a otros agricultores de la zona y generar una oportunidad de negocio.

La estructura organizativa de la CoopSanta Cecilia se basa en los lineamientos dictados por el INFOCOOP para las cooperativas.

Misión: Existimos para brindar una mejor calidad de vida a los asociados, sus familias y la comunidad, a través de la generación de trabajo digno e ingresos. Asimismo, buscamos ofrecer productos de calidad, garantizando la

inocuidad en todo el proceso, desde la producción hasta la comercialización del plátano, adaptándonos a las necesidades de cada consumidor. Del mismo modo, procuramos involucrar a nuestra comunidad mediante el trabajo en equipo para lograr la excelencia. *Visión:* Aspiramos a ser una cooperativa productora y comercializadora reconocida en el mercado guanacasteco, con una imagen confiable, responsable y comprometida con nuestros socios. Ofrecemos al mercado una variedad de productos a base de plátano de primera calidad, protegiendo el medio ambiente y contando con asociados que promuevan el bien común de sus miembros, sus familias, la comunidad y los consumidores. *Valores:* Orientación al cliente, integridad, calidad en el producto, trabajo en equipo.

3. Asociación de Mujeres Empresariales del Jobo (AME)

La Asociación de Mujeres Emprendedoras (AME) es un grupo conformado actualmente por 17 mujeres, quienes, además de ser esposas, madres y jefas de hogar, trabajan con el fin de mantener limpia, organizada y consciente, fomentando así el desarrollo la comunidad de El Jobo. Las integrantes de la asociación han sido pioneras en el impulso de programas orientados a la conservación ambiental.



El Jobo es una pequeña comunidad ubicada en el distrito de La Cruz que posee una gran diversidad cultural y marina, ya que se encuentra rodeada por las costas de Bahía Salinas, punto clave para los pescadores locales de Puerto Soley. La zona cuenta con hermosas playas, miradores y diversas actividades turísticas, como el *snorkeling*, que atraen la atención de turistas nacionales y extranjeros, ofreciendo oportunidades para potenciarla de forma sostenible y generar beneficios socioeconómicos.

Por este motivo, seis mujeres integrantes de la asociación se han puesto en marcha para dar un giro a sus actividades, promoviendo el manejo responsable de los residuos valorizables en ciertas playas y en la comunidad en general. Se encuentran comprometidas con la conservación ambiental y motivadas a aprovechar mejor los recursos turísticos de la zona para generar oportunidades económicas para sus miembros.

Misión: Somos una organización de mujeres emprendedoras comprometidas con el trabajo a favor del medio ambiente y de la comunidad. *Visión:* Ser un grupo de mujeres conscientes de la importancia de cuidar el medio ambiente, trabajando de forma responsable y continua por el mejoramiento de la calidad de vida de nuestra comunidad. *Valores:* Unión, responsabilidad, respeto, trabajo en equipo, concientización y comunicación.

Ya identificadas a las organizaciones involucradas en el proyecto, a continuación se describen cada una de las etapas anuales durante las que estuvo vigente el proyecto.

Primera etapa (setiembre-diciembre de 2021)

Durante el último trimestre del año 2021, estudiantes de la carrera de Comercio y Negocios Internacionales de la Universidad Nacional (UNA) y de Dirección de Negocios de la Universidad de Costa Rica (UCR), en coordinación con los profesores Fernando Gutiérrez Coto y Beyker Obando Zambrano (comunicación personal, 15 de diciembre de 2021), diseñaron estudios de mercado y propuestas de innovación dirigidas a la Asociación Cámara de Desarrollo del Comercio y Turismo de La Cruz (ASCATUR), a la Cooperativa CoopeSanta Cecilia R.L. y a la Asociación de Mujeres Emprendedoras (AME).

Se realizaron cinco visitas de campo, con la participación de otros docentes, con el objetivo de brindar acompañamiento activo y asertivo durante todo el proceso. La primera visita se centró en el diagnóstico de la situación actual de cada organización, lo que permitió orientar las visitas subsiguientes. Estas se enfocaron en la recopilación de datos mediante encuestas y entrevistas, que sirvieron de base para la elaboración de seis documentos adaptados a la realidad de cada institución. Como resultado, cada organización recibió un estudio de mercado y una propuesta de innovación, lo que contribuyó al cumplimiento de los primeros indicadores de logro de la actividad académica planteada.

Finalmente, en la última visita, y en coordinación con la Universidad Estatal a Distancia (UNED) de La Cruz, Guanacaste, los resultados fueron presentados en una actividad formal, en un ambiente de cordialidad, entusiasmo y respeto, con la participación de todos los actores involucrados e invitados especiales.

Segunda etapa (enero-junio de 2022)

La segunda etapa tuvo lugar durante el primer y segundo trimestre de 2022, bajo la coordinación de los profesores Jorge Loáiciga Gutiérrez, Manuel Mejicano Ortiz y Mauricio Contreras Navarro (comunicación personal, 20 de junio de 2022). En ella participaron quince estudiantes de la carrera de Administración, de los cuales nueve se encontraban realizando su práctica profesional supervisada para optar al grado de Bachiller en Administración.

En este periodo se elaboraron nueve documentos. Cada una de las organizaciones recibió, al concluir el proceso, un plan de negocios, un manual de procedimientos para la gestión de proyectos y un manual de procesos administrativos. Para desarrollar estas tareas se requirieron más de 365 horas de trabajo y la realización de nueve visitas de campo. Los métodos de recolección de datos incluyeron la observación, la entrevista, la encuesta y la revisión bibliográfica.

Los miembros de las juntas directivas de cada organización manifestaron una activa disposición y participación, involucrándose directamente en cada actividad planificada por el equipo del proyecto, lo que a su vez fortaleció sus capacidades técnicas. La etapa concluyó con la socialización de los resultados en la comunidad universitaria, actividad a la que asistieron representantes de las organizaciones beneficiadas.

Tercera etapa (julio-setiembre de 2022)

La tercera etapa se desarrolló durante el tercer trimestre de 2022. Una vez concluidos los trabajos de las dos etapas iniciales y tras realizar un diagnóstico conjunto con los presidentes de las asociaciones y la cooperativa, se detectaron áreas de mejora. Como respuesta, se planificaron nueve capacitaciones orientadas a las áreas de finanzas, recursos humanos, recursos productivos y mercadeo, con el fin de fortalecer las capacidades empresariales y fomentar la “alfabetización empresarial” (F. Gutiérrez Coto, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Estas actividades fueron coordinadas por el Dr. Fernando Gutiérrez Coto, con el apoyo de docentes de la UNA y la UCR, así como de nueve estudiantes de la carrera de Administración de niveles III y IV y tres estudiantes de Dirección de Negocios de la UCR. Las capacitaciones se impartieron de manera presencial en cada una de las localidades de las organizaciones participantes, lo que facilitó un aprendizaje contextualizado y directamente aplicable.



Conclusiones

Durante el desarrollo de la investigación y la experiencia se lograron:

- a) el posicionamiento de la Universidad Nacional (UNA) y la Universidad de Costa Rica (UCR) en la región;
- b) el fortalecimiento de la responsabilidad social de la UNA y la UCR con su entorno;
- c) el establecimiento de una relación interinstitucional en la región;
- d) un abordaje integral del sector productivo;
- e) la generación de información de utilidad;
- f) el fortalecimiento de las capacidades para el análisis y la toma de decisiones en materia de oportunidades de comercialización;
- g) una contribución en la lucha contra la pobreza; y
- h) el mejoramiento de la calidad de vida.

A partir de esta perspectiva y del alcance del proyecto, fue posible identificar algunas debilidades y contextos situacionales. Una vez finalizados los documentos desarrollados, se aplicaron mejoras en cada una de las organizaciones, implementando estrategias orientadas al cumplimiento de los objetivos trazados.

Finalmente, esta actividad académica constituye una investigación esencialmente vinculada con la gestión empresarial, que representa un aporte de la Universidad a la sociedad mediante la entrega de productos informativos que beneficiaron principalmente a organizaciones de los cantones fronterizos de La Cruz, en la provincia de Guanacaste. Por lo tanto, este trabajo conlleva un compromiso de responsabilidad social y coyuntural por parte de la UNA y la UCR, al establecer contacto con una población que requería conocimientos y apoyo en la gestión de sus actividades.

En conclusión, esta actividad académica es coherente con los lineamientos institucionales de ambas universidades participantes. Asimismo, propone un sistema de articulación con las instituciones regionales y favorece el desarrollo de capacidades académicas de sus integrantes, creando condiciones para el fortalecimiento de la gestión universitaria en la región.

Esta experiencia se considera una metodología innovadora, ya que, a lo largo del proceso, las organizaciones fortalecieron sus capacidades empresariales. El proyecto fue diseñado para que los empresarios estructuren mejor sus procesos operativos y comerciales, de manera que cada documento desarrollado no quede únicamente en el papel, sino que sea ejecutado en la práctica y se convierta en un instrumento de consulta y orientación para alcanzar sus metas, con resultados relevantes a corto, mediano y largo plazo.

Referencias

- AME el Jobo. (2021, 8 de diciembre). Logo de la asociación. [Imagen]. Facebook. <https://www.facebook.com/109882991537573/photos/a.109883041537568/109884184870787>
- Asociacion Cámara de Desarrollo del Comercio y Turismo de La Cruz. (s/f). Inicio [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado: agosto de 12, 2023, de https://www.facebook.com/ASCATURLACRUZ/?locale=es_LA

- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2021). *Impacto económico de la crisis COVID-19 sobre la Pyme en Costa Rica*. Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Moyano Castillejo, L. E. (2015). *Plan de Negocios*. Editorial Macro.
- Rodríguez Valverde, A. (2018, junio 11). La Cruz: contrastes de una ciudad olvidada. *La Voz de Guanacaste*. <https://vozdeguanacaste.com/contrastes-de-una-ciudad-olvidada/>
- Universidad de Costa Rica (2021). *Plan estratégico institucional 2021-2025*. Universidad de Costa Rica. file:///C:/Users/jcar_/Downloads/plan_estrategico_institucional_2021-2025.pdf
- Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega (2022). *Informe final de gestión 2017-2022*. Universidad Nacional. <https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/14775/INFORME%20FIN%20DE%20GESTIO%CC%81N%202017-2022%20con%20anexos.pdf?sequence=3&isAllowed=y>



REVISTA DIGITAL

Costa Oriental

Estudios transfronterizos, tendencias, experiencias y realidades: aportes para la investigación en América Latina © 2025 by Mario Valero Martínez, Andrea Orozco Godínez, Federico Morales Barragán, Crucita Aurora Ken Rodríguez, Pavel Bautista Solís, Juan Carlos Ramírez Brenes, Luis Diego Segura Ramírez, Sandra Lezcano Calderón, Tania Libertad Camal-Cheluja y Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, Rigoberto Rodríguez Quirós, José Rodrigo Rojas Morales, Roy Atencio Morales, José Eligio Gómez Rojas, Diego Zúñiga Montero, Fernando Gutiérrez Coto y Jorge Luis Loáiciga Gutiérrez. is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>