

Costa Rica y Nicaragua: la historia continúa

*Carlota García Encina y Carlos Malamud **

Tema: Desde octubre de 2010 Costa Rica y Nicaragua se encuentran enfrentadas en un litigio en la desembocadura del río San Juan. Este nuevo trabajo es la continuación del publicado en febrero de 2011 sobre el tema (véase Carlos Malamud y Carlota García Encina, “El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?”, ARI nº 22/2011, Real Instituto Elcano) y parte de analizar las medidas cautelares emitidas por la Corte Penal Internacional en el mes de marzo.

Resumen: La decisión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre las medidas cautelares ha sido una victoria relativa para Costa Rica, porque si bien prohíbe la presencia de cualquier tipo de personal en la zona, no se reconocen los daños sobre el río Colorado ni se sanciona el dragado del río San Juan por parte nicaragüense, al considerarlo concluido. Las disposiciones de la CIJ permitieron inicialmente calmar la tensión y mostrar confianza en la normalización de las relaciones bilaterales. Pero a pesar de ciertos avances, como en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en el área fronteriza, las provocaciones y acusaciones han continuado. De momento, cada gobierno se reafirma en sus posiciones y se observa una clara tendencia a ganar tiempo en espera de un fallo favorable de la Corte a sus posiciones particulares. Sin embargo, la coyuntura centroamericana, con las graves amenazas planteadas por el narcotráfico y otras formas de crimen organizado, dificulta el mantenimiento de políticas basadas en el aumento de la tensión birregional.

Análisis: El 18 de noviembre de 2010, Costa Rica inició un proceso contra Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya alegando la incursión, la ocupación y la utilización de una minúscula isla fluvial costarricense, ubicada en la desembocadura del río San Juan, por parte del ejército de Nicaragua. Así fue como denunció a su vecino por dos incidentes separados: fuerzas nicaragüenses ocuparon su territorio para conectarlo con los suyos mediante la construcción de un canal que va desde el río San Juan hasta la laguna los Portillos (conocido también como la laguna de Harbor Head), y realizaron trabajos de drenaje en el río San Juan. La primera incursión tuvo lugar el 18 de octubre de 2010, en la que supuestamente Nicaragua taló árboles y depositó sedimentos por los trabajos de dragado; la segunda ocurrió el 1 de noviembre cuando otro contingente de tropas nicaragüenses entró en territorio costarricense y estableció un campamento. Además, según el gobierno de San José, el dragado y la construcción del canal podrían afectar al cauce de las aguas del río Colorado y causar daños mayores en los humedales y el ecosistema localizados en la región.

* Investigador principal de América Latina e investigadora, Real Instituto Elcano.

Costa Rica también solicitó a la CIJ una serie de medidas cautelares con el fin de evitar daños mayores, mientras la resolución del caso, a cargo del mismo alto tribunal, quedara pendiente de resolución definitiva. Así, Costa Rica solicitó las siguientes medidas:

- La inmediata e incondicional retirada de todas las tropas nicaragüenses de territorio costarricense.
- El cese inmediato de la construcción del canal a través de territorio costarricense.
- El cese inmediato de la tala de árboles, la remoción de la vegetación y de las tierras.
- El cese inmediato del vertido de sedimentos en Costa Rica.
- La suspensión de los trabajos de drenaje nicaragüense que llevaron a la ocupación de una parte del territorio de Costa Rica y a cometer posibles daños en el caudal del Río Colorado, de soberanía costarricense.
- La abstención por parte de Nicaragua de cualquier otra acción que pudiera perjudicar los derechos de Costa Rica y agravar la actual disputa.

Casi cuatro meses después, el 8 de marzo de 2011, la Corte emitió una resolución sobre las medidas cautelares planteadas por Costa Rica contra Nicaragua. De este modo acordó que:

- (1) Las dos partes implicadas deberán abstenerse de enviar o mantener en el área en disputa, personal ya sea civil, policial o de seguridad, bien hasta que la disputa se haya resuelto en base a los méritos del caso, bien hasta que las partes hayan llegado a un acuerdo sobre el particular. En ausencia de cualquier tipo de fuerza de seguridad y para prevenir las actividades criminales en la zona las partes deberán cooperar con el fin de no provocar daños mayores e inalterables.
- (2) No obstante el punto anterior, considerando que conforme a la Convención Ramsar Costa Rica tiene bajo su responsabilidad el humedal Caribe Noreste –situado en el territorio en disputa y uno de los dos humedales del área conocida como isla Portillos– y está en posición de proteger dicho humedal de daños irreparables, Costa Rica está habilitada para enviar personal civil encargado de la protección medioambiental. Esto deberá ser hecho previa consulta con la Convención Ramsar y habrá que notificar a Nicaragua, además de tratar de encontrar soluciones conjuntas con Nicaragua al respecto.
- (3) Ambas partes deberán abstenerse de cualquier acto que pueda agravar o extender la disputa y dificultar su resolución.
- (4) Costa Rica y Nicaragua deberán informar a la Corte sobre su conformidad con las medidas provisionales adoptadas por la Corte.

Sobre la solicitud de Costa Rica de detener la apertura del canal artificial, la tala de árboles y el lanzamiento de sedimentos del dragado del río San Juan a la isla, la Corte concluyó que no era necesario dictar dichas medidas por considerar que las labores habían finalizado, según había informado el gobierno de Daniel Ortega durante las comparecencias ante la CIJ que se celebraron en enero. Además, en dichas comparecencias las autoridades nicaragüenses manifestaron su intención de no enviar ni mantener personal en el área en disputa. Con respecto a los posibles daños en el río Colorado, pese a la denuncia costarricense, la Corte no apreció un riesgo inminente e irreparable sobre sus aguas.

La Corte concedió además la *plausibilidad* a la reclamación de soberanía que hizo Costa Rica sobre isla Portillos, el área en disputa. De este modo, Costa Rica tendrá tiempo hasta el 5 de diciembre de 2011 para presentar los alegatos escritos, en una memoria, que sustentan su demanda. El país demandado, Nicaragua, deberá responder en una contramemoria con un plazo que finaliza el 6 de agosto de 2012.

Ha sido una victoria, aunque no contundente, de Costa Rica, sobre todo por la *plausibilidad* concedida por la Corte a su soberanía sobre el territorio en disputa y la disposición de prohibir cualquier tipo de personal en la zona. Pero el no reconocimiento de daños en el río Colorado, disposición que puede volver a reclamar, y la no disposición de medidas contra las labores de dragado por considerarlas concluidas han mermado las peticiones de San José. Sobre todo teniendo en cuenta algunas noticias sin confirmar sobre posibles nuevas labores de dragado en la desembocadura del río San Juan.

En cualquier caso, la decisión sobre las medidas cautelares de la Corte es inapelable. Ambas partes se comprometieron a acatarla y manifestaron su confianza en que ésta permitiera normalizar las relaciones bilaterales. Las primeras reacciones de ambos presidentes y de miembros de los gobiernos de los dos países en litigio revelaron una inicial satisfacción en los dos bandos implicados, aunque cada uno le diera su personal punto de vista a las disposiciones adoptadas por el alto tribunal internacional. Ambas partes se presentaron como vencedoras ante sus opiniones públicas, en un intento por reforzar sus frentes internos: Ortega porque está inmerso en una larga campaña electoral que culminará con las elecciones el 6 de noviembre; Chinchilla por el paulatino retraimiento del apoyo a la gestión de su gobierno mientras que las únicas mejoras sobre su labor corresponden precisamente a los días posteriores a la detonación del conflicto con Nicaragua. En ambos casos apelaron a la vena patriótica.

Del lado nicaragüense, su presidente Daniel Ortega dijo que no había ganadores ni perdedores, pero destacó que la Corte no mencionara la palabra “invasión”, en contra de las denuncias costarricenses. En igual sentido se expresó el ex comandante sandinista Edén Pastora (conocido en su día como Comandante Cero), el máximo responsable de la obra de dragado del río San Juan, que dijo que la sentencia de la CIJ no les acusaba de invasores pero “regañaba” a Costa Rica para que no siguiera profundizando en el conflicto limítrofe. El vicepresidente Jaime Morales aseguró que la sentencia favorecía sin la menor duda a Nicaragua y se mostró a favor de restaurar las deterioradas relaciones bilaterales entre ambas naciones centroamericanas.

Por parte costarricense, la presidenta Laura Chinchilla afirmó que la resolución fue una contundente victoria para su país, mientras que el embajador de Costa Rica ante la OEA (Organización de Estados Americanos) dijo que la orden de no incurrir en actos que agraven el conflicto equivalía a ponerle un freno a Ortega. Además, el gobierno de San José tuvo la sensación de haber logrado algo que ni la OEA pudo realizar: que Ortega ordenara a sus tropas sacar los pies del territorio de la disputa. La presidenta de Costa Rica consideró, además, que se estaban dando las condiciones para normalizar las relaciones con Nicaragua y, tras efectuar varios sobrevuelos a la zona en conflicto una vez conocido el fallo judicial, confirmó que no había presencia nicaragüense en el área en disputa. Ortega había retirado a los militares nicaragüenses de un territorio del que juró que nunca saldrían.

Tras el fallo

La sentencia del CIJ ratificó para algunos costarricenses la vieja y tradicional idea de que su país no sólo no tuviera, sino también que no necesitara, un ejército para cuidar sus fronteras. Sin embargo, para muchos otros costarricenses el conflicto con Nicaragua, al que hay que sumar las amenazas del narcotráfico, habría dejado en evidencia la necesidad de hacerse cargo de unas mínimas condiciones de protección del territorio y defensa nacional. La propia presidenta Chinchilla reconoció que Costa Rica había descuidado sus fronteras, no sólo las territoriales, sino también las aéreas y marítimas. De esta manera, el conflicto fronterizo con Nicaragua desencadenó la creación de una nueva Policía de Fronteras en Costa Rica. No se trataba precisamente de la creación de una nueva unidad dentro de las fuerzas de mantenimiento del orden público, sino de la reactivación de la Policía de Fronteras que fue desactivada durante el pasado gobierno. La vuelta a la actividad de dicho cuerpo fue anunciada el año pasado por la administración de la presidenta Chinchilla después de estallar el conflicto con Nicaragua.

No faltaron diputados de la oposición que, en contra de la opinión gubernamental, se mostraron renuentes a apoyar este presupuesto extra de cerca de un millón de dólares para reforzar la seguridad en la frontera. Este enfrentamiento en el seno del Parlamento de Costa Rica debe ser visto en el contexto no del enfrentamiento bilateral sino en la dura lucha entre el gobierno y la oposición, que ya se materializó en agudos enfrentamientos parlamentarios y en la negativa de la oposición a reforzar al gobierno en el frente fiscal, autorizando aumentos de impuestos o mayores gastos.

El primer contingente policial costarricense se movilizó el 31 de marzo de 2011. De este modo, 153 oficiales empezaron a desempeñar funciones de vigilancia en la zona limítrofe con Nicaragua y también en la frontera con Panamá. Pero también para luchar contra el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de personas, que son los principales problemas fronterizos a los que se enfrenta el gobierno de Costa Rica y que son comunes a todos los países de la región, incluyendo México. También hay que subrayar que la colaboración binacional en materia de lucha contra el narcotráfico se mantuvo durante todo este tiempo en un marco de mutuo respeto, con la colaboración de la PCD (Policía de Control de Drogas) costarricense con la policía de drogas de Nicaragua, sin perjuicio del conflicto que ambos países estaban protagonizando, como afirmó el entonces ministro de Seguridad de Costa Rica, José María Tijerino. Además de la creación de este nuevo cuerpo, San José anunció el desarrollo de políticas de seguridad y paz para los próximos 10 años.

A pesar de la inicial calma tras el fallo de la CIJ, poco tiempo después empezaron los cruces de acusaciones entre ambos gobiernos por las violaciones del espacio aéreo propio por parte del país contrario. También hubo ciertas declaraciones de miembros del gobierno de Chinchilla sobre la posibilidad de que Nicaragua hubiera instalado minas en la frontera del área en disputa y la consiguiente declaración de la posibilidad de enviar zapadores costarricenses a inspeccionar la región. Nicaragua rechazó la acusación y subrayó que las posibles municiones que se pudieran encontrar en la zona pertenecerían a grupos relacionados con el narcotráfico. Sin duda las actitudes de ambos gobiernos empezaban a ir contra el inicial espíritu de diálogo.

Pero no fue hasta abril cuando la tensión se elevó peligrosamente. Costa Rica envió funcionarios, junto a delegados de la Convención Ramsar de protección de humedales, a evaluar presuntos daños ambientales como consecuencia del dragado del río San Juan. Managua rechazó la misión ambiental, argumentando que se había violado su espacio

aéreo y que también se vulneraba lo ordenado el 8 de marzo por la CIJ (punto 1 de las medidas cautelares), pero Costa Rica se remitió al mismo dictamen judicial para justificar su envío (punto 2 de las medidas cautelares).

La delegación medioambiental debía evaluar los daños y definir el programa de trabajo destinado a proteger el humedal. Pero el equipo enviado a la frontera no lo tuvo fácil. Algunas manifestaciones de jóvenes sandinistas en la desembocadura del río San Juan, según consta en la protesta del Ministerio de Asuntos Exteriores de Costa Rica ante su homólogo nicaragüense, acosaron a los técnicos costarricenses supuestamente apoyadas por el gobierno de Ortega para impedir el trabajo de evaluación.

El gobierno de Nicaragua contrarrestó los efectos de la misión medioambiental con el anuncio realizado pocos días después de la implementación de un plan de protección y restauración de sus propios humedales ubicados en la desembocadura del río San Juan. De acuerdo con un informe oficial publicado en el portal electrónico gubernamental "El 19 digital", el plan lo ejecutarán el ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua junto a organismos no gubernamentales ambientalistas.

A pesar de las acusaciones mutuas y de la creciente tensión existente, ambos gobiernos accedieron a reunirse el 12 de abril en la que sería la primera reunión bilateral en seis meses. Previamente y tras las sentencia del CIJ hubo un encuentro en la capital Guatemala en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que abrió la expectativa de un posible encuentro entre los presidentes de Nicaragua y Costa Rica, reunión que finalmente no se produjo. Esta nueva cita tenía como principal objetivo debatir acerca de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en el cordón fronterizo con Nicaragua, según lo estipulado en las medidas cautelares de la CIJ (punto 1 de las medidas cautelares: "en ausencia de cualquier tipo de fuerza de seguridad y para prevenir las actividades criminales en la zona las partes deberán cooperar"), y no sobre el conflicto fronterizo propiamente dicho. Ambos países acordaron utilizar como plataforma el mecanismo de facilitación ofrecido por Guatemala y México a principios de año.

La desconfianza marcó el encuentro bilateral, en el que ninguna de las dos delegaciones aceptó cruzar la raya que marcaba el límite fronterizo entre ambos países creando cierto desorden y retrasando la cita. La desconfianza también se hizo evidente porque no llegó a ser una reunión a nivel de cancilleres, quedándose finalmente en una reunión de carácter técnico. La idea era aprobar un protocolo de acción para combatir de forma coordinada el tema del crimen organizado en la zona. Se buscaba coordinar esfuerzos contra las bandas de narcotraficantes que operan en la aislada y deshabitada zona fronteriza de selvas y humedales, utilizada por los carteles mexicanos para transitar la droga desde Sudamérica hacia Norteamérica.

Al final, los participantes resaltaron la voluntad para seguir conversando y acordaron volverse a reunir a principios de mayo, pero esta vez en territorio neutral, en Antigua (Guatemala). Para ello se aprovecharía la plataforma de facilitación de México y Guatemala, y más si se tiene en cuenta que ése último país ostentaba entonces la presidencia del SICA. Allí finalmente se acordó y se firmó un acuerdo de seguridad en el que se "establecen los principios y procedimientos para concertar las acciones necesarias para prevenir y enfrentar a la delincuencia transnacional en el citado territorio". Sin duda, un sólido paso para avanzar en acuerdos para combatir al crimen organizado transnacional de manera conjunta.

Centroamérica

Todos subrayaron la importancia que el acuerdo tenía no sólo para Costa Rica y Nicaragua, sino también para América Central, una región azotada por la violencia de las maras, de los grupos de narcotraficantes y de otras formas de crimen organizado. Los facilitadores del encuentro, Guatemala y México, se encargaron de resaltar las ventajas potenciales de una solución al problema bilateral. A Guatemala, como presidencia *pro t mpore* del SICA, le interesaba promover un acuerdo que pusiera de manifiesto las grandes dimensiones que está adquiriendo el narcotráfico y el crimen organizado en toda la región. Pero, además, el especial interés de Guatemala en ayudar a la solución del conflicto, desde que asumió la presidencia del SICA en enero de 2011, responde en buena medida a la necesidad de evitar que el contencioso interfiriera, al desviar la atención de los gobiernos regionales y de las opiniones públicas, en su esfuerzo por sacar adelante la Estrategia de Seguridad Centroamericana –aprobada en abril de 2011– y su presentación en una cumbre centroamericana de seguridad.

El estancamiento de las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y Nicaragua ha repercutido de forma negativa en el proceso de integración centroamericana que la región intentaba relanzar después de que éste quedara paralizado en 2009 a consecuencia del golpe de Estado perpetrado en Honduras y que le costó el cargo a Manuel Zelaya. A la última cumbre centroamericana, celebrada el 16 de diciembre de 2010 en Belice, sólo acudieron cuatro de los ocho gobernantes convocados. Los presidentes de Costa Rica y Nicaragua estaban entre los mandatarios ausentes.

Sin embargo, cuando la presidente Chinchilla llegó al poder hizo gala de un discurso centroamericanista, además de declarar que uno de los objetivos de su gobierno será recomponer las relaciones con Nicaragua, desgastadas por la tensa relación personal entre el ex presidente  scar Arias y Daniel Ortega. De hecho, como presidenta electa, uno de los primeros actos que realizó fue una gira por Centroamérica. También como presidenta electa anunció el importante paso de volver a la Comisión de Seguridad de Centroamérica del SICA, de la cual Costa Rica se había retirado durante el gobierno de  scar Arias. Pese a ello, los incidentes en la frontera, que se desencadenaron justo cuando Ortega luchaba por asegurar su candidatura a la reelección, congelaron la agenda bilateral con Managua y enfriaron los contactos con el Triángulo Norte.

El acuerdo sobre la cooperación en materia de crimen organizado y narcotráfico firmado por San José y Managua abrió nuevamente las expectativas centroamericanistas. El punto álgido fue la celebración en junio de 2011 de la Cumbre de Apoyo a la Estrategia de Centroamérica celebrada en Guatemala. Todos los países e instituciones participantes, entre ellos España y la UE, consiguieron alertar sobre lo que hay en juego en la región y tanto Laura Chinchilla como Daniel Ortega subrayaron los problemas de seguridad y la necesidad de abordarlos. La costarricense propuso, además, la creación de un fondo de compensación destinado a lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en Centroamérica, una lucha que en la cumbre apareció como un frente común y que es además el principal éxito de la reunión: la unidad. A partir de ahora queda mucho por hacer, por poner en práctica las propuestas y por empezar a recoger los frutos a corto y medio plazo, como se subrayó en el discurso de cierre de la cumbre.

Conclusiones: Las medidas cautelares dispuestas por la CIJ no han sido capaces de poner fin a las fricciones, aunque leves, en isla Portillo. Si bien se puede interpretar como una victoria por parte de Costa Rica al admitir sus denuncias y reconocerla como

responsable de los humedales del área, no ha castigado a Nicaragua por las labores de dragado que dieron pie a la disputa por considerarlos concluidos. Costa Rica, además, no ha sido capaz de demostrar los daños medioambientales que asegura que producen en las aguas del río Colorado, bajo su soberanía.

Al menos parece que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado va por el buen camino, tanto a nivel regional como bilateral. No hay olvidar que es un tema que se ha vinculado al litigio en los humedales de isla Portillo desde el comienzo. Sin embargo, estos avances por sí solos no acaban de poner paz y calma en el área en disputa. El junio, Costa Rica volvió a acusar a Nicaragua de violar las disposiciones ordenadas por la CIJ. Después de varios avisos, el gobierno de San José denunció ante la Corte las esporádicas incursiones de integrantes de la Juventud Sandinista en el área en disputa. Dichas expediciones se suelen extender durante dos o tres días en isla Portillo y sus integrantes suelen izar la bandera nicaragüense y celebrar festivales en los que cantan y gritan consignas de soberanía con la intención de provocar a los vecinos, según afirman las autoridades de Costa Rica. Además, éstas también ven la mano del gobierno sandinista detrás de dichos actos de provocación.

El anuncio formulado recientemente por Edén Pastora, según habría recogido un medio de comunicación, acerca de la llegada de un tercer barco para continuar con el dragado del río San Juan en el cauce fronterizo con Costa Rica, provocó cierta extrañeza del lado costarricense. Principalmente porque las medidas cautelares que se anunciaron en marzo tuvieron en consideración el hecho probado de que las labores de dragado por parte nicaragüense habían finalizado. Sin embargo, hasta la fecha esta información no ha podido ser confirmada.

Por el contrario, en estos meses también se han dado algunos pasos positivos. Entre ellos se puede destacar el mensaje conciliador de la presidencia de Costa Rica hacia el gobierno vecino, al enviar una nueva embajadora a la que Nicaragua recibió con beneplácito. También, aunque con más precaución, la propuesta de Daniel Ortega a su homóloga costarricense para la formación de una “brigada de ambientalistas” latinoamericanos para “proteger y desarrollar” el área en disputa.

En el futuro próximo es de esperar más de lo mismo: la alternancia de hechos positivos con otros negativos, o, dicho de otra manera, de constantes avances y retrocesos, aunque en ningún caso se eleve hasta altos extremos la tensión. No obstante, a medida que se acerquen las próximas elecciones presidenciales nicaragüenses –cuya primera vuelta tendrá lugar el 6 de noviembre de 2011– podría haber provocaciones por la evocación nacionalista en la búsqueda de votos. No debe olvidarse el carácter anticonstitucional de la candidatura de Daniel Ortega y la circunstancia de que el conflicto con Costa Rica ha permitido al actual gobierno distraer a parte de su opinión pública de algunos de los problemas legales y políticos que tanto le afectan. Mientras tanto, tampoco se pueden dejar de lado los avances logrados en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Carlos Malamud
Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano

Carlota García Encina
Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano