



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0870-2021

Señor
Rodolfo Solano Quirós
Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Estimado señor:

Con las muestras de mi mayor consideración, me permito hacer referencia a su oficio DM-DGPE-1946-2021; mediante el cual se nos consulta sobre la “versión final del Proyecto de actualización de los Canjes de Notas sobre Desarrollo Fronterizo entre Costa Rica y Panamá, emitidos mediante el Decreto Ejecutivo número 37400 - RE, del 5 de noviembre de 2012”.

Al respecto me permito señalar que; efectivamente el borrador de “Acuerdo bajo la modalidad de Canje de Notas” que se presenta a nuestra consideración está amparado; y por ende estaría vinculado directamente con el **“Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá y su Anexo”**; instrumento que coordina Mideplan conjuntamente con su homólogo de Panamá, por lo que la consulta es procedente y tiene relación con las responsabilidades asignadas a este Ministerio en la Ley 7518 firmada en 1992 y ratificada por la Asamblea Legislativa en 1995.

Como es del conocimiento del señor Ministro, el tema de fondo de este borrador de Canje de Notas es uno de los temas de consulta y solicitud más frecuente y recurrente de parte de las instituciones, organizaciones y vecinos de la zona fronteriza; que reclaman la atención y una respuesta integral y articulada entre ambos gobiernos, por lo que las gestiones que se hagan en ese sentido; son bienvenidas y aplaudimos el interés de su Despacho en procurar atender.

Es preciso recordar que desde el año 2019 (y varios años antes) se ha venido trabajando interinstitucionalmente a nivel interno; y binacionalmente con Panamá, para atender la problemática del **tránsito vecinal fronterizo**, que contribuya con la facilitación del paso de los vecinos, funcionarios públicos y representantes de las diversas Comisiones Binacionales de trabajo que realizan acciones, participan en reuniones o ejecutan proyectos conjuntos en la zona fronteriza. Estas personas normalmente requieren cruzar de un lado a otro por múltiples razones (educación, trabajo, salud, reuniones, etc.) y normalmente se requiere realizar trámites migratorios “ordinarios” como si fuesen turistas. Para el caso de los **“vecinos transfronterizos”** no existe ningún instrumento (carnet, documento, certificación, etc.) que les acredite como tales. Los únicos instrumentos que la Legislación de ambos países establecen es el “Permiso Vecinal” y el “Salvoconducto”, pero estos instrumentos no son suficientes ni se adecúan a la dinámica del Convenio



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Fronterizo y sus mecanismos de coordinación, así como en la atención de actividades complementarias para trabajadores, estudiantes o los mismos vecinos en su cotidiano vivir.

Por lo anterior, y luego de revisar los documentos en consulta, nos permitimos comentar y sugerir lo siguiente:

1. Que se modifique el título del Acuerdo para que se indique específicamente el asunto al que se refiere dicho instrumento, o sea: “Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo bajo la modalidad de Canje de Notas entre Costa Rica y Panamá”; y no “Canje de Notas para el Desarrollo Fronterizo entre Costa Rica y Panamá”; que no corresponde con el fondo de la temática específica.
2. En el anexo 1, sugerimos modificar el párrafo de “Puestos Fronterizos autorizados” para que se lea correctamente lo siguiente: “I. Puesto Fronterizo Paso Canoas, Distrito de Barú (Corregimiento El Progreso, poblado de Paso Canoas), provincia de Chiriquí, Panamá, y, Cantón de Corredores (Distrito de Paso Canoas), provincia de Puntarenas, Costa Rica”.
3. En el punto 2 del Canje, sugerimos precisar los principales lugares en la provincia de Limón por donde pueden transitar los panameños con el eventual “permiso vecinal fronterizo”, modificando el párrafo para que diga lo siguiente: “En la Provincia de Limón: (Frontera de Sixaola, Bribri, Gandoca-Manzanillo, Puerto Viejo y hasta Cahuita).
4. En el punto 6 Personas Beneficiarias, se señala que el “Permiso vecinal” será por un “plazo no mayor a 48 horas sin necesidad de pasaporte”. Sin embargo, no queda claro en el Acuerdo si los “vecinos transfronterizos” deben solicitar estos permisos cada vez que requieran cruzar cualquiera de las tres fronteras oficiales para ir a estudiar, trabajar, a citas médicas, a

realizar compras personales o alguna reunión de trabajo; o si solamente se refiere (dicho permiso vecinal) a situaciones especiales en que se requiera cruzar la frontera de manera formal para atender alguna reunión de trabajo, turismo u otra actividad que necesite de al menos 48 horas.

5. No se define cómo se procede con el caso de los indígenas “apátridos” (o sea si tienen los mismos derechos para ostentar por un permiso vecinal o no y de cuál país).
6. El Canje tampoco hace referencia a las personas que viven en la zona fronteriza pero lejos de los puestos oficiales de migración (ejemplo Punta Burica); situación que les imposibilita solicitar los permisos e incluso deben cruzar de un país a otro para poder hacerlo. Qué sucederá con estos casos?.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7. En el punto 7 Obligaciones para el ingreso de vehículo, en el numeral c). y párrafos posteriores al numeral e). no queda claro si un vehículo institucional (oficial) puede cruzar o no la frontera cuando algún funcionario público deba atender reuniones u otra situación oficial. Pareciera que solamente un “representante legal” (entiéndase abogado notario) podrá emitir certificación para ello. Pero lo cierto es que en el caso de los Ministerios por ejemplo, esas “autorizaciones” para el uso de vehículos institucionales corresponde a los Departamentos de Servicios Generales o en su defecto a la Oficialía Mayor o Dirección Ejecutiva y no a la Asesoría Jurídica o algún abogado. Entonces cómo se hará para el caso de los vehículos institucionales?
8. El punto 8 no queda claro y la redacción confunde. En el caso de Paso Canoas, se confunde si la “zona de libre circulación de personas” corresponde a 400 mts. de ancho a lo largo de todo el cordón fronterizo (que es mucho más amplio que la zona comercial) sin precisar hasta dónde; o si esos 400 mts. de ancho es solamente para la zona comercial de ambos países, para lo cual sugerimos delimitar claramente dicha “zona de libre circulación de personas”.
9. Igualmente, se confunde lo que se adicionó (respecto de la versión anterior de 2019) y que tiene que ver con la ubicación de las instalaciones de los Centros de Control Fronterizo (CCF) en ambos países. La idea con la “zona de libre circulación de personas” era promover el libre tránsito peatonal en la zona comercial de Paso Canoas estrictamente; y no afectar la dinámica económica, social y comercial que durante siempre ha existido. Sin embargo, al ampliar ese “libre tránsito peatonal” hasta los CCF (a unos 4 kms. del límite fronterizo en ambos lados) esta situación genera problemas adicionales en seguridad, control migratorio, sanidad, etc. Una cosa es el “libre tránsito vehicular” hasta los CCF para las personas o turistas que deben realizar gestiones migratorias o aduanales para su ingreso o salida del país; y otra cosa es el “libre tránsito peatonal” de vecinos, turistas o cualquier persona que visite la zona sin que vayan a salir o entrar del país. Además, es confusa la referencia a los puntos cardinales cuando se refiere a la carretera interamericana. Al norte y al sur de la carretera interamericana pareciera que se habla a la izquierda y a la derecha de la carretera, y a la vez se confunde con el este y el oeste de la carretera interamericana.
10. Para el caso de Sabalito-Río Sereno solamente se indica la “zona de libre tránsito peatonal” hacia Costa Rica (o sea, hasta el CCF que va estar en territorio costarricense), pero no se indica hasta dónde hay “libre tránsito peatonal” del lado panameño. Por lo tanto, se sugiere que se indique que en esta frontera la “zona de libre tránsito peatonal” del lado de Panamá sea hasta... (consultar con Panamá hasta dónde autoriza el libre tránsito peatonal, pero sugerimos que las distancias que se acuerden sean lo más equidistante posible y que haya reciprocidad en ambos países).



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

11. En el caso de la frontera Sixaola-Guabito sugerimos que se indique que la “zona de libre tránsito peatonal” será el pueblo de Sixaola del lado costarricense y la zona comercial de Guabito en el caso de Panamá (aprox. 200 mts. a ambos lados del paso oficial de frontera), pues no se especifica en lo absoluto.
12. Para los tres pasos fronterizos oficiales, en caso de las reuniones de trabajo, ejecución de proyectos binacionales, actividades de turismo y recreación; así como para las visitas a familiares de los vecinos transfronterizos a un lado y otro de los tres pasos fronterizos oficiales; se debe entender que se tiene “libre tránsito vehicular” hasta los lugares autorizados en el apartado 2 de este Canje, siempre y cuando cumplan con los requisitos aquí establecidos. De lo contrario, se debe atender las disposiciones migratorias ordinarias establecidas por ambos países.
13. El segundo párrafo del apartado 8 (período de transición en caso de que no estén en funcionamiento los CCF), igualmente confunde respecto de lo que se señaló en el primer párrafo de este apartado. Aquí se habla que la “zona de libre circulación de personas” es solamente para Paso Canoas. Sin embargo se confunde cuando se habla de 400 mts. de ancho a lo largo del cordón fronterizo pero desde la línea de frontera un kilómetro sobre la carretera interamericana en ambos sentidos. Esta situación enreda y no tiene sentido por tratarse de una “zona de libre tránsito peatonal”, por lo que se sugiere que se mantenga el libre tránsito peatonal en la zona comercial de Paso Canoas (aprox. hasta 400 mts. a ambos lados de la frontera) así como las distancias aquí establecidas para las otras fronteras, independientemente existan o no los CCF, pues estas instalaciones serán para realizar los trámites migratorios y aduaneros ordinarios (personas, turistas y mercancías deban entrar o salir del país formalmente).
14. El tercer párrafo del apartado 8, tiene al menos dos situaciones que merece la pena atender y definir con mucha cautela. Primera, no podemos prohibir la “libre circulación de personas” por una parte del territorio nacional (igual sucede en territorio panameño para sus ciudadanos); y por las históricas relaciones de amistad y de buena vecindad, tampoco es lógico prohibir esa “libre circulación” en las zonas fronterizas que se han mantenido por décadas y para lo cual se han suscrito diversos instrumentos binacionales, acuerdos bilaterales y otras acciones recíprocas.
15. La segunda situación que hay que sopesar muy bien es la realidad histórica y simbiótica de los puntos fronterizos oficiales, en especial el de Paso Canoas Internacional y Sixaola-Guabito dada la actividad comercial en estos puntos. Este párrafo como se propone, eliminaría por completo la actividad comercial de la cual dependen estas Comunidades (Paso Canoas y Sixaola) y en especial para las personas que NO son “vecinos transfronterizos” y visitan la zona. Eliminar la actividad comercial “tradicional” para los costarricenses (y para los panameños aunque en menor medida), probablemente reduciría la visitación a estas zonas y



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

por ende se afectarían otras actividades complementarias como el turismo, el comercio (hoteles y cabinas, restaurantes, sodas, cafeterías, panaderías, supermercados, transportes, etc.). No solo Panamá se vería afectado sino que también nuestro país pues con menos visitación y menor actividad económica, se presionaría la posibilidad de mayor contrabando y diversos males sociales.

16. Por tanto, sugerimos que este párrafo tercero del punto 8 se modifique de la siguiente manera: “En las zonas de libre circulación de personas que se definen en este Acuerdo, la actividad comercial a ambos lados de la frontera será de libre acceso para costarricenses, panameños, residentes legales en ambos países y turistas extranjeros en tránsito desde o hacia ambos países. Sin embargo, para el caso de los costarricenses solamente se permitirá el ingreso de mercancías para uso personal que no sea con fines comerciales y cuyo valor no exceda los... (definir un monto aceptable y la temporalidad); sin que cause el pago de tributos. Para el caso de los panameños podrán ingresar a su país (definir un monto aceptable y la temporalidad). Se deberá presentar la factura como documento probatorio. En caso de que no se presente dicho documento, las mercancías adquiridas en el territorio del otro país quedarán decomisadas. De ninguna manera se autorizará el movimiento de productos o subproductos de origen animal o vegetal con riesgo de propagación de plagas hacia el interior de cada país; tampoco se autorizará el ingreso de licores y cigarrillos sin permiso sanitario; así como los combustibles. Se prohíbe la presencia en territorio nacional de ambos países de los vehículos de carga con placa extranjera, de cualquier tonelaje, que pudiese prestarse para el trasiego indebido de mercancías”.
17. El último párrafo del apartado 8 es confuso respecto a lo que se indicó en el apartado 2 y siguientes para el tránsito de vehículos. Por tanto, se sugiere eliminar este párrafo o modificar el párrafo para que diga lo siguiente: “Se reconoce una zona de libre circulación vehicular según lo señalado en el presente Acuerdo”.
18. En el apartado 9 “Impedimento de ingreso o estadía”. No es procedente y atenta contra los derechos humanos, el libre tránsito de las personas y la discriminación por la “apariencia” o acceso a información privada de las personas. Se sugiere eliminar este párrafo. En todo caso las personas que desean adentrarse a cada país o hasta la zona de libre circulación, deberán de realizar las gestiones migratorias necesarias para poder hacerlo; sea mediante el “permiso vecinal fronterizo” o sea mediante el ingreso/egreso migratorio ordinario.
19. No se menciona en este borrador de Acuerdo por Canje de Notas sobre la posibilidad de modificarlo, por lo que sugerimos que, en caso de proceder la opción de modificación para este tipo de instrumentos; se pueda dejar previsto expresamente, en un apartado adicional.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

20. Respecto al apartado 16, solamente se mencionan dos Acuerdos (Decretos) bajo la modalidad de Canje de Notas para su sustitución con el actual Acuerdo. Sin embargo, existen otros Acuerdos “administrativos” entre las Direcciones de Migración de ambos países como el “Acuerdo en materia migratoria Panamá-Costa Rica” de setiembre de 2011 y la Adenda a ese Acuerdo, suscrito en David, Panamá el 14 de agosto de 2015 a los cuales no se hace referencia para sustituirlos o derogarlos, por lo que nos permitimos consultar a su Despacho si los mismos seguirían vigentes aunque se opongán a éste, así como cualquier otro Acuerdo vinculado con estos temas, como lo establecido en la Ley 9678, Ley 7518, Ley 9010 u otros instrumentos como los acuerdos en el marco del Mecanismo de Consultas Políticas o de las Declaraciones de Presidentes; así como diversos acuerdos suscritos por distintos jerarcas sectoriales vinculados con la temática (seguridad, comercio, etc.)

Sin más por el momento y a la espera de que nuestros comentarios y sugerencias puedan servir de insumo para mejorar un eventual Acuerdo binacional en este tema tan importante para las relaciones transfronterizas entre Costa Rica y Panamá, nos ponemos a las órdenes para continuar la coordinación en procura de alcanzar muy pronto un acuerdo satisfactorio.

Para cualquier consulta específica sobre el particular, agradezco se sirva instruir a su equipo de trabajo que se dirijan con el señor Oscar Méndez Chavarría, Secretario Ejecutivo del Convenio Fronterizo Costa Rica-Panamá; al correo omendez@mideplan.go.cr quien estará a su disposición para coordinar lo que sea necesario y su Despacho estime conveniente.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Sr. Oscar Méndez Chavarría, Secretario Ejecutivo, Convenio Fronterizo. MIDEPLAN.
Archivo.