

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COSTA RICA -
PANAMÁ: GOBERNANZA AMBIENTAL**

NAZARETH PORRAS QUIRÓS

*Tesis para optar por el grado de maestría en modalidad
académica en Relaciones Internacionales y Diplomacia con
énfasis en Administración de Proyectos de Cooperación
Internacional*

Heredia
2013

DEDICATORIA

A mi familia, por acompañarme e impulsarme a cumplir todas mis metas personales, académicas y profesionales.

Especialmente a mis padres por creer en mí, por enseñarme con el ejemplo que el esfuerzo, la perseverancia y los compromisos rinden sus frutos.

A mi abuelita Margarita por ser un ejemplo vivo de amor, nobleza y perseverancia a pesar de las adversidades.

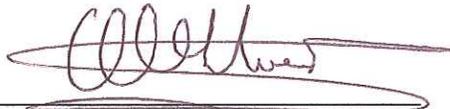
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COSTA RICA - PANAMÁ: GOBERNANZA AMBIENTAL

Tesis para optar por el grado de maestría en modalidad académica en
Relaciones Internacionales y Diplomacia con énfasis en Administración de
Proyectos de Cooperación Internacional

Sustentante

NAZARETH PORRAS QUIRÓS

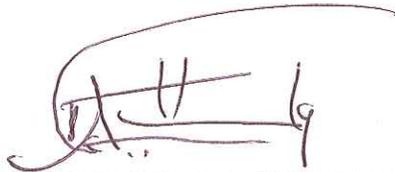
MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR



Dr. Willy Soto Acosta
Representante SEPUNA



M.Sc Rafael Sánchez Meza
Coordinador Maestría



Dr. Alexander López Ramírez
Tutor



M.Sc Ariana Araujo Resenterra
Lectora



MBA Luis Diego Segura Ramírez
Lector



Lic. Nazareth Porras Quirós
Sustentante

RESUMEN

Los crecientes problemas ambientales, sus consecuencias y las potencialidades de la interdependencia ambiental demandan el estudio de la gobernanza de los recursos naturales transfronterizos con la participación no sólo de los Estados, sino que deben incluir la participación de actores de todos los niveles. Por esta razón existe una creciente necesidad de generar y mejorar los esquemas de gobernanza conjunta, a través de las diferentes formas de la cooperación internacional.

De ahí surge la investigación *Cooperación Transfronteriza Costa Rica – Panamá: Gobernanza Ambiental*, la cual analiza cómo ha incidido la cooperación internacional entre ambos Estados en la gobernanza de dos ecosistemas compartidos: la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad.

El documento se compone de cinco capítulos: I. Perspectiva Teórica, II. Marco Metodológico, III. Evolución de la gestión binacional en los recursos naturales transfronterizos entre Costa Rica y Panamá, IV. Gestión conjunta de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, y V. Gestión conjunta del Parque Internacional La Amistad. Finaliza con una sección de conclusiones y recomendaciones para la formulación de lineamientos de política pública en el tema de gobernanza transfronteriza de los recursos naturales entre Costa Rica y Panamá.

DESCRIPTORES

Gobernanza Ambiental	Cuenca Binacional del Río Sixaola	Parque Internacional La Amistad
Cooperación Internacional	Costa Rica	Panamá

AGRADECIMIENTO

A Dios por guiar cada paso de mi vida y darme enormes oportunidades para crecer personal y profesionalmente.

A Marco Vinicio Méndez Coto, cuyo apoyo incondicional ha sido fundamental en mi crecimiento académico y personal.

A la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, por ser un espacio de formación académica y personal, especialmente al Ph.D Alexander López, invaluable mentor durante toda mi carrera universitaria.

A la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN, especialmente a la MSc. Rocío Córdoba y al Ph.D. Alejandro Iza, quienes con su amplio conocimiento y gran calidad humana me han enseñado la aplicación práctica de la teoría.

Al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, por su apoyo académico y financiero para desarrollar con éxito la presente investigación.

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria	ii
Página de aprobación	iii
Resumen.....	iv
Agradecimiento.....	v
Tabla de contenido	vi
Lista de tablas	ix
Lista de figuras.....	ix
Lista de abreviaturas	x
Introducción	1
A. Planteamiento del problema.....	2
B. Objetivo general.....	3
C. Objetivos específicos	4
D. Justificación	4
1. La Cuenca Binacional del Río Sixaola.....	5
2. El Parque Internacional La Amistad	8
Capítulo I. Perspectiva Teórica.....	11
A. Estado de la cuestión.....	11
1. Gobernanza ambiental y cooperación internacional	11
2. Cooperación transfronteriza Costa Rica – Panamá	16
B. Marco Teórico Conceptual.....	18
1. Cooperación internacional.....	20
2. Gobernanza.....	24
3. Cooperación internacional para el desarrollo.....	28
4. Interrelación de conceptos.....	31

Capítulo II. Marco Metodológico	34
A. Tipo de investigación	34
B. Sujetos de análisis	35
C. Fuentes de información y técnicas de recolección de datos.....	36
D. Análisis de datos	38
E. Cronograma.....	40
Capítulo III. Evolución de la gestión binacional en los recursos naturales transfronterizos entre Costa Rica y Panamá.....	42
A. Relaciones binacionales entre Costa Rica y Panamá.....	44
B. Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá .	46
C. Tema ambiental en la agenda binacional	51
Capítulo IV. Gestión conjunta de la Cuenca Binacional del Río Sixaola.....	57
A. Origen de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola.....	58
B. Institucionalidad de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola.....	61
1. Funciones	65
2. Estructura	68
3. Mecanismos de financiamiento.....	70
C. Actores y legitimidad de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola ..	72
D. Aportes de la cooperación internacional para el desarrollo	77
Capítulo V. Gestión Conjunta Del Parque Internacional La Amistad	84
A. Origen de la Unidad Técnica Ejecutora del Parque Internacional La Amistad	85
B. Institucionalidad de la Unidad Técnica Ejecutora del Parque Internacional La Amistad	88
1. Funciones	91
2. Estructura	95
3. Mecanismos de financiamiento.....	97
C. Actores y legitimidad de la Unidad Técnica Ejecutora del Parque Internacional La Amistad	98

D. Papel de la UNESCO en la gobernanza del PILA	102
E. Aportes de la cooperación internacional para el desarrollo	105
Conclusiones y Recomendaciones	110
A. Conclusiones	110
B. Recomendaciones	115
Referencias Bibliográficas	120
Anexos	128
Anexo 1. Lista de personas entrevistadas.....	129
Anexo 2. Convenio entre el gobierno de la República de Costa Rica y el gobierno de la República de Panamá para realizar la Cooperación Fronteriza de 1979	131
Anexo 3. Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá	138
Anexo 4. Canje de Notas Dt 222 y Dm 134-07 entre la República de Costa Rica y la República de Panamá	144
Anexo 5. Reglamento de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola	153
Anexo 6. Reglamento de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad	156

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.1 Definiciones de gobernanza.....	25
Tabla 2.1 Cronograma de Actividades.....	41
Tabla 3.1 Acuerdos Internacionales.....	51
Tabla 4.1 Funciones y metas de instituciones transfronterizas.....	65
Tabla 4.2 Mecanismos para financiar instituciones de gestión de aguas transfronterizas	71
Tabla 5.1 Acuerdos (escritos) comunes, regulaciones y planificación.....	88
Tabla 5.2 Costos y Beneficios de la Cooperación Transfronteriza.....	91
Tabla 5.3 Estructuras de Coordinación.....	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Mapa de la Cuenca Binacional del Río Sixaola	7
Figura 2 Mapa del Parque Internacional La Amistad	9
Figura 2.1 Marco Analítico de la Cooperación Internacional y Gobernanza Ambiental .	32
Figura 3.1 Estructura Básica del Convenio Fronterizo Costa Rica – Panamá.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS

ACLAC	Área de Conservación La Amistad Caribe
ACLAP	Área de Conservación La Amistad Pacífico
ANAM	Autoridad Nacional de Ambiente de Panamá
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APT	Áreas Protegidas Transfronterizas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBCRS	Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola
CBMAP	Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño
CBP	Comisión Binacional Permanente
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CTSB	Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales
EEI	Especies Exóticas Invasoras
ERDS	Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola
FAO	Programa de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales de Panamá
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica
MEDUCA	Ministerio de Educación de Panamá
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica.
MINSA	Ministerio de Salud de Panamá
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
PILA	Parque Internacional La Amistad
PIOFT	Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica
TNC	The Nature Conservancy
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
UNESCO	Programa de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
UTEB	Unidad Técnica Ejecutora Binacional
WWF	World Wildlife Fund/ Fondo Mundial para la Vida Silvestre

INTRODUCCIÓN

La investigación *Cooperación Ambiental Costa Rica – Panamá: Gobernanza Ambiental* analiza cómo ha incidido la cooperación internacional entre dichos Estados en la gobernanza ambiental de dos ecosistemas compartidos: la Cuenca Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad. En esta sección se aborda el planteamiento del problema, objetivos y justificación. En el primer capítulo se procede con una explicación de la perspectiva teórica, cuyos tres pilares son cooperación internacional, cooperación internacional para el desarrollo y gobernanza, los cuales son analizados bajo la perspectiva de la temática ambiental.

El capítulo dos desarrolla el marco metodológico, el cual señala que los sujetos de análisis en la investigación son la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA, principales estructuras de gobernanza de dichos ecosistemas. En el tercer capítulo se prosigue con un análisis sobre la evolución de la gestión ambiental de los recursos naturales transfronterizos; para esto se abordan tres grandes temas: las relaciones binacionales Costa Rica – Panamá, el Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo y el posicionamiento del tema ambiental en la agenda binacional.

Una vez expuesto este contexto, se realiza un análisis de la gestión conjunta de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad en los capítulos cuatro y cinco. Para lo cual se identifica el origen de estas estructuras, y se analiza su gobernanza a partir de tres conceptos clave: institucionalidad, actores y legitimidad. De igual forma se estudian los aportes de los fondos de cooperación internacional para el desarrollo en el surgimiento y consolidación de tales entes. Finalmente se presentan las conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación, y se proponen una serie de recomendaciones sobre lineamientos de política pública en el tema de la gobernanza ambiental transfronteriza.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las relaciones internacionales consisten en intercambios de carácter económico, social, ambiental, cultural y político que cruzan los límites estatales e involucran diversos actores internacionales. La multiplicidad y complejidad de estas interacciones provoca la interdependencia, es decir, “la dependencia mutua. En política mundial, la interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países” (Keohane & Nye 1988; 22).

Un claro ejemplo de la interdependencia entre Estados son los temas ambientales, pues existen efectos de costos y/o beneficios recíprocos entre los Estados; es importante tener claro que esos costos y/o beneficios pueden y generalmente son asimétricos. La interdependencia en materia ambiental es aceptada por los Estados a partir de la década de los setenta con la Conferencia de Estocolmo, donde se reconoce la transnacionalidad que implican los recursos naturales, produciéndose un cambio de paradigma que marca la internacionalización de los temas y problemas ambientales. En palabras de Caldwell,

La Conferencia de Estocolmo fue una línea divisoria en las relaciones internacionales. Esta legitimó la política ambiental como una preocupación universal entre naciones, y así creó un espacio para los temas ambientales en muchas agendas nacionales donde antes no habían sido reconocidos (...) el crecimiento de la cooperación ambiental internacional durante los setentas y a partir de entonces es un aspecto de una transición social más amplia. Es una expresión de un cambio de perspectiva de la relación del ser humano con la tierra (citado en Schreurs & Economy 1997; 1)¹.

La internacionalización de los recursos naturales es de gran relevancia debido a que, siguiendo los planteamientos de Garret Hardin (1968), los recursos naturales son recursos comunes, caracterizándose por ser no excluibles y rivales. Son no excluibles, porque a pesar de que el territorio que abarcan puede tener derechos de propiedad privada, es imposible privar a las personas de disfrutar de los bienes y servicios ecosistémicos que estos producen. Y son rivales porque el mal uso de los mismos implica que se disminuye el disfrute de dichos bienes y servicios para otras personas. Además, los recursos naturales no reconocen los límites del sistema internacional westfaliano, sino que demandan consolidar sistemas de gestión conjunta por parte de los gobiernos que

¹ Las traducciones del presente documento no son oficiales, la autora asume la responsabilidad de las mismas.

comparten estos recursos naturales para garantizar el uso sustentable y la conservación de los mismos.

El reconocimiento, por parte de los Estados, de que existen ecosistemas de carácter binacional o regional, y la adopción de acciones y acuerdos para su gestión conjunta demuestra que la temática ambiental se ha integrado a las dinámicas de la cooperación internacional. A esto se suma la existencia de flujos de cooperación internacional para el desarrollo destinados a abordar dicha temática, la cual es particularmente importante en el caso de países periféricos, que generalmente requieren de apoyo técnico y financiero de terceros Estados para cumplir con sus metas de gestión ambiental.

Un ejemplo de esta vinculación entre la gestión conjunta de ecosistemas de carácter binacional y la asistencia de cooperación internacional es el que ocurre en el Parque Internacional La Amistad (PILA) y la cuenca hidrográfica del río Sixaola, en la diada Costa Rica – Panamá, que ha recibido aportes de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Conservación Internacional, entre otros.

De ahí que la presente investigación se enfoca en la cooperación ambiental entre dos Estados, Costa Rica y Panamá, para la gestión de recursos naturales transfronterizos de importancia nacional, binacional y regional como lo son la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad, siendo el problema de investigación el siguiente:

¿Cómo ha incidido la cooperación internacional entre Costa Rica y Panamá en la gobernanza ambiental de los recursos transfronterizos?

B. OBJETIVO GENERAL

Analizar cómo ha incidido la cooperación internacional entre Costa Rica y Panamá en la gobernanza ambiental de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad.

C. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- i. Describir la evolución de la gestión binacional de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad entre Costa Rica y Panamá.
- ii. Investigar el aporte de los flujos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la gestión conjunta de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad entre Costa Rica y Panamá.
- iii. Estudiar la dinámica de la gobernanza ambiental de los recursos naturales transfronterizos entre Costa Rica y Panamá.
- iv. Establecer recomendaciones para la formulación de lineamientos de política pública en el tema de gobernanza transfronteriza de los recursos naturales entre Costa Rica y Panamá.

D. JUSTIFICACIÓN

La internacionalización de los temas ambientales se ha evidenciado con la existencia de múltiples conferencias, declaraciones y foros internacionales, así como con los flujos de cooperación internacional que se destinan a la conservación de la naturaleza y al desarrollo sustentable. Aunado a esto, diversos teóricos de Relaciones Internacionales han abordado la temática desde perspectivas de geopolítica, economía, comercio internacional, seguridad, cooperación, entre otros; provocando así que el campo ambiental se haya posicionado paulatinamente como un área temática de Relaciones Internacionales.

Los crecientes problemas ambientales, sus consecuencias y las potencialidades de la interdependencia ambiental demandan el estudio de la gobernanza de los recursos naturales transfronterizos. Por tanto existe una creciente necesidad de generar y mejorar los esquemas de gobernanza conjunta, a través de las diferentes formas de la cooperación internacional. Entre estas formas se encuentran, de acuerdo a Keohane (1993), las organizaciones intergubernamentales formales, no gubernamentales internacionales, regímenes internacionales y convenciones.

No obstante, el abordaje del área ambiental desde la disciplina de Relaciones Internacionales ha sido un tema poco estudiado por la academia costarricense. Los principales esfuerzos se ubican en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, la cual ha implementado líneas de investigación en el área. Se ha analizado el papel de la institucionalidad en el manejo de los recursos hídricos, las relaciones transfronterizas enfocadas a la atención de las cuencas, la vulnerabilidad medio ambiental a partir de los modos de vida, entre otros.

Por esta razón la investigación aborda un tema de relevancia académica y regional, pues Costa Rica y Panamá comparten uno de los límites de mayor longitud en Centroamérica. Además la diada que comparten contiene gran diversidad natural y cultural, principalmente albergada en los dos ecosistemas seleccionados: la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad.

1. LA CUENCA BINACIONAL DEL RÍO SIXAOLA

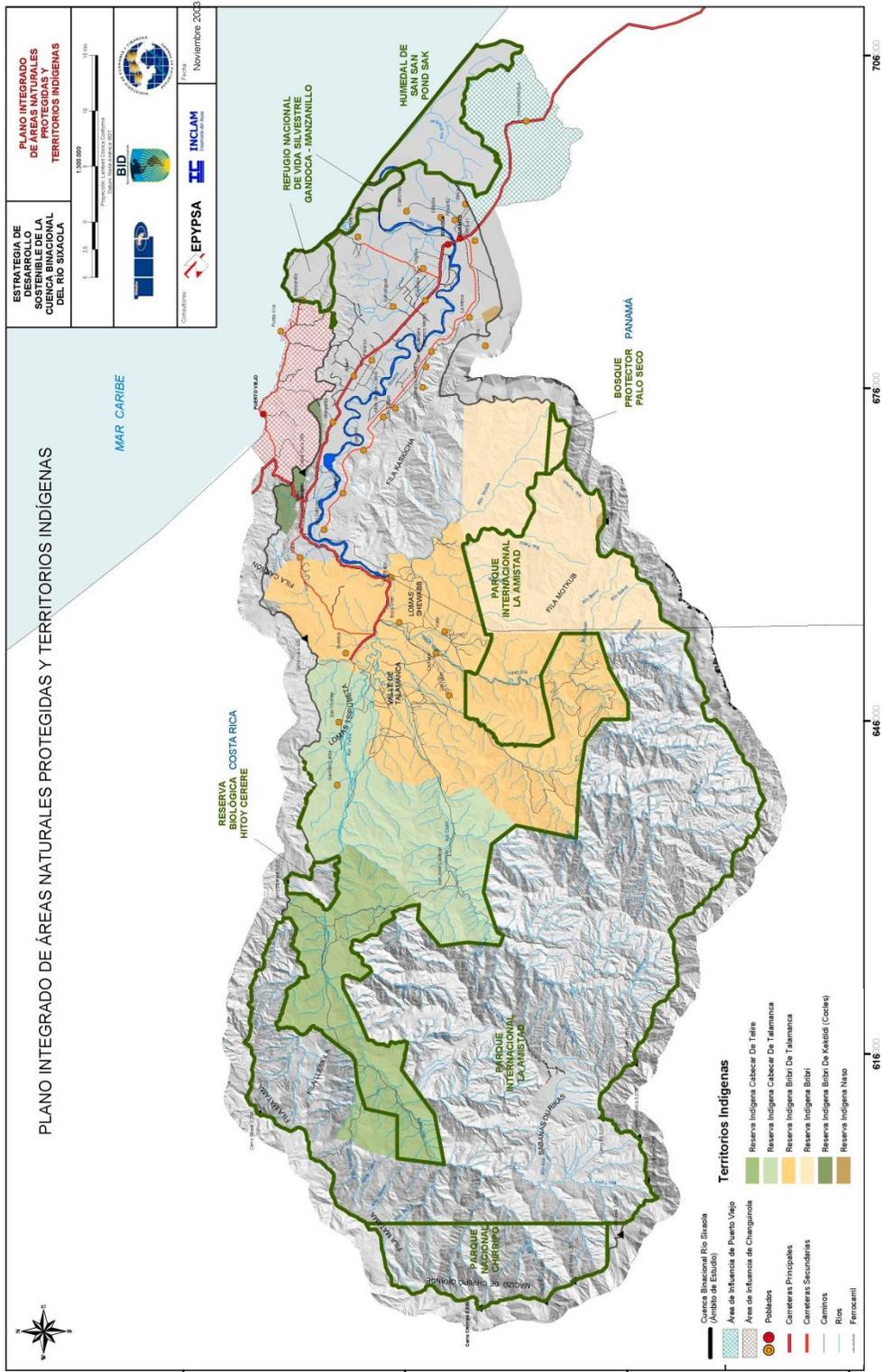
La Cuenca Binacional del Río Sixaola posee una extensión de 289 000 hectáreas, de las cuales un 81% está en Costa Rica y un 19% en territorio panameño (GEF, 2007). Abarcando desde las cordilleras de Talamanca (Costa Rica) y Central (Panamá) hasta la llanura que caracteriza la costa del Caribe de ambos países. La cuenca alberga gran riqueza cultural, prueba de ello es que alberga seis reservas indígenas: Cabecar de Telire, Cabecar de Talamanca, Bribri de Talamanca, Bribri, Bribri de Keköldi e Indígena Naso. Además se debe destacar que:

El 89% de la Cuenca (261 700 ha) se encuentra cubierta por bosques, destacando la cordillera de Talamanca, la cual posee el 10% de los principales tipos de hábitat del planeta y ha sido clasificada como una de las 200 eco-regiones prioritarias del mundo (WWF), además de albergar a más de 400 especies de aves, 263 especies de anfibios y reptiles, así como a 215 especies de mamíferos (...) Uno de los sectores de mayor biodiversidad de la Cuenca se encuentra en el Parque Internacional la Amistad (PILA) (...) Otro foco de biodiversidad lo constituyen los ecosistemas marino-costeros, en donde se identifican humedales, manglares, arrecifes coralinos y praderas de fanerógamas marinas. La Cuenca alberga seis áreas silvestres protegidas (ASP) que abarcan 143 000 ha (en Costa Rica 121.000 ha y en Panamá, 22 000 ha) (GEF 2007).

Por su riqueza natural y cultural, la Cuenca Binacional del Río Sixaola provee una multiplicidad de servicios ecosistémicos directos e indirectos para la población. Entre ellos se puede mencionar el almacenamiento de agua, recarga acuífera, hábitat de diversa flora y fauna, mitigación de desastres naturales gracias a su cobertura forestal, belleza natural, entre otros. También provee de medios de vida a la población, por ejemplo, en la cuenca baja se desarrolla la actividad agropecuaria extensiva (banano y plátano), y en la parte media existe actividad platanera, bananera y cacaotera de pequeña escala y de naturaleza orgánica, mientras que la parte alta corresponde a un área protegida, por lo que se destina para la conservación.

Finalmente, por ubicarse en una región fronteriza se caracteriza por continuos procesos culturales, naturales y socioeconómicos de alcance transfronterizo. En consecuencia está permeada de elementos de hidropolítica, en tanto no sólo constituye una importante fuente de recurso hídrico, tanto para Costa Rica como para Panamá, sino que provee de numerosos y valiosos servicios ecosistémicos a la población local. La figura 1 presenta un mapa de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, que señala el límite entre Costa Rica y Panamá, las áreas naturales protegidas, las reservas indígenas y las áreas de influencia de la cuenca.

Figura 1.
 Mapa de la Cuenca Binacional del Río Sixaola



Fuente: GEF. 2007.

2. EL PARQUE INTERNACIONAL LA AMISTAD

El Parque Internacional La Amistad está ubicado en una de las cadenas montañosas más altas de Centroamérica, y forma parte de la cuenca alta del río Sixaola. En Costa Rica es el área silvestre protegida más grande, con una extensión de 199 147 hectáreas; y en Panamá abarca 208 187 hectáreas (CGR CR-Panamá 2004; 5). Además cabe destacar que

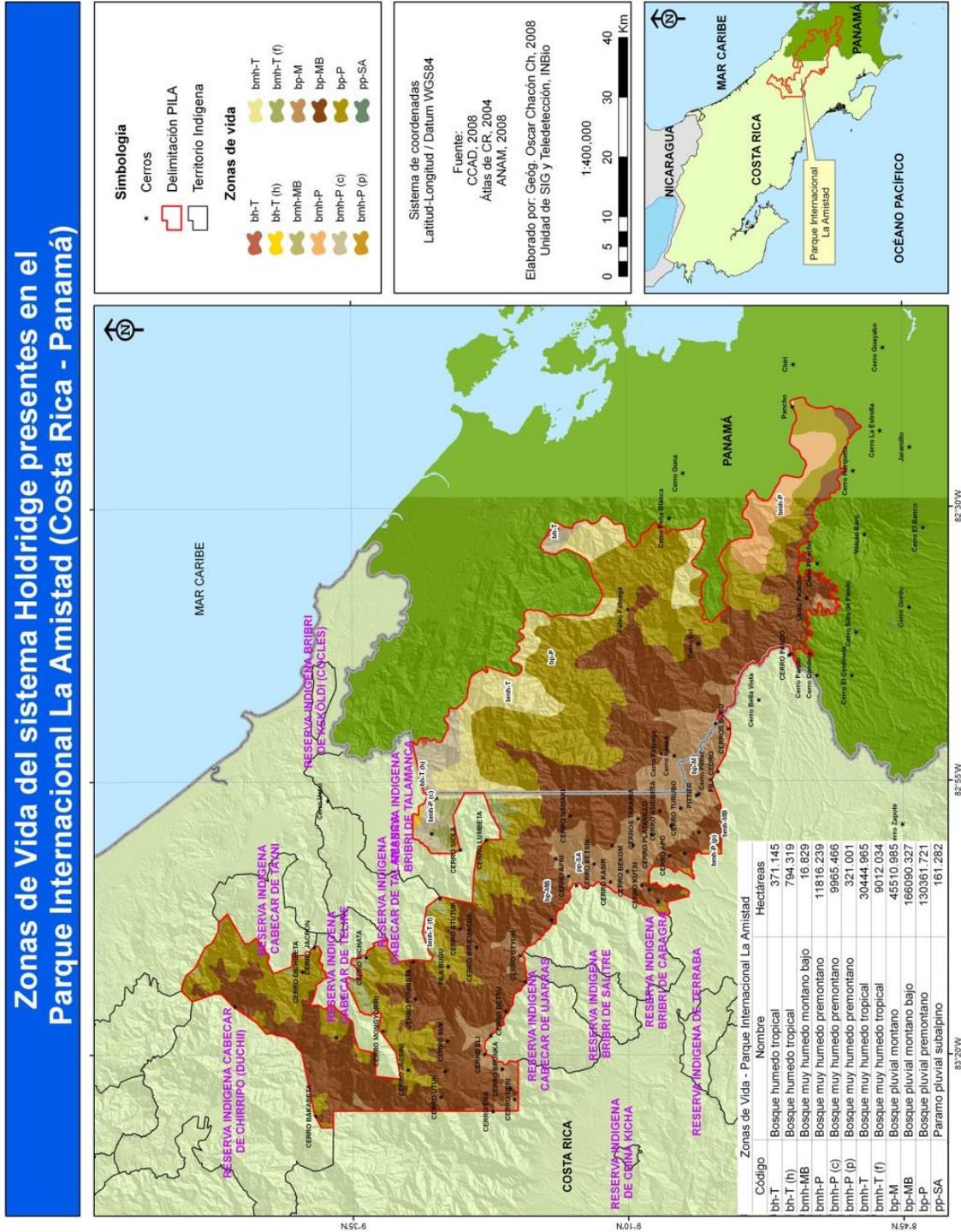
Es parte del puente biológico y filtro entre América del Sur y América del Norte, y está dotado de una biodiversidad en la que encontramos variedad de hábitats producto de las diferencias en altura, suelo. Clima y topografía, como páramos, ciénagas, robledales, madroñales, helechales y bosques. Este Parque tiene características únicas ya que siete de las 12 zonas de vida que se localizan en el Istmo se encuentran en esta área protegida (CGR CR-Panamá 2004; 5).

Debido a sus características geomorfológicas, biológicas, hidrográficas, topográficas y climáticas el Parque Internacional La Amistad recibe dos declaratorias por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): como un área núcleo de la Reserva de la Biosfera La Amistad en 1982 y como Sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad (en 1983 para el territorio costarricense y 1990 para el sector panameño).

No obstante, estas mismas características y su cercanía con núcleos de población, lo hacen una zona atractiva para el desarrollo de actividades como la caza, ganadería, producción de energía hidroeléctrica, tala, turismo, entre otros. Por esta razón, su adecuada gestión es un reto que enfrentan Costa Rica y Panamá, y que deben abordar de forma integral. Pues es un ecosistema transfronterizo de gran importancia no sólo por su gran valor para la conservación de la biodiversidad a nivel nacional, binacional y regional; sino también porque le brinda a ambos países prestigio internacional por ser considerado un bien inestimable e irremplazable para la humanidad.

La figura 2 muestra un mapa del Parque Internacional La Amistad, en el que se puede observar su delimitación, el límite binacional, las zonas de vida presentes y los territorios indígenas adyacentes.

Figura 2.
Mapa del Parque Internacional La Amistad



Fuente: INBio, 2005.

Ahora bien, a raíz de la importancia natural, estratégica y la innegable interdependencia ambiental de los ecosistemas transfronterizos mencionados anteriormente, se han generado iniciativas formales de cooperación y gestión conjunta en el marco del Convenio Binacional para el Desarrollo Fronterizo entre Costa Rica y Panamá, como lo son la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional de la Amistad y la Comisión Binacional de la Cuenca de Sixaola. De igual forma, han captado la atención de flujos de cooperación internacional para el desarrollo provenientes de organizaciones como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), The Nature Conservancy (TNC), entre otros.

Por esta razón, esta tesis tiene como objetivo analizar la forma en que ha incidido la cooperación internacional entre Costa Rica y Panamá en la gobernanza ambiental de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad. Los mecanismos de gobernanza desarrollados merecen ser sujetos de análisis, ya que a pesar de ser procesos incipientes poseen el potencial para garantizar la conservación y uso sustentable de los recursos naturales transfronterizos.

Además la presente investigación es un insumo para la literatura académica costarricense y latinoamericana pues analiza desde la teoría de las Relaciones Internacionales la gobernanza ambiental, e incluye la cooperación internacional para el desarrollo como una variable que incide en este proceso. Esto es especialmente interesante para el caso de dos países catalogados como renta media-alta, que en el contexto mundial actual deben formular nuevas estrategias para captar este tipo de ayuda. Asimismo, contribuye al debate sobre las políticas públicas en el tema de gobernanza transfronteriza de los recursos naturales en el caso entre Costa Rica y Panamá.

CAPÍTULO I. PERSPECTIVA TEÓRICA

A. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La revisión y análisis de documentos relacionados a la gobernanza de recursos naturales, proporciona las herramientas para determinar los elementos necesarios para una adecuada gobernanza de los recursos naturales transfronterizos. Asimismo, otros estudios científicos que se hayan desarrollado específicamente en la zona de estudio² permiten identificar elementos actuales del manejo de los recursos naturales, debilidades y oportunidades en la gestión binacional y la dinámica de cooperación.

En los próximos párrafos se comentarán algunos de los trabajos previos de mayor relevancia para la investigación. Se clasificarán en dos categorías, una referente a literatura científica sobre gobernanza ambiental y cooperación internacional a nivel global; y una segunda con estudios más específicos desarrollados sobre la cooperación transfronteriza entre Costa Rica y Panamá.

1. GOBERNANZA AMBIENTAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Con respecto al tema de gobernanza ambiental, Paterson (1999) explica cómo la degradación ambiental opera en una escala que cruza los límites nacionales, y por tanto, esto limita las acciones de los Estados para afrontar la problemática. Así se originan dos visiones para abordar la gobernanza ambiental: un gobierno mundial y las instituciones internacionales.

La primera visión planteada por Paterson enfrenta importantes obstáculos, pues el sistema internacional se ha caracterizado a lo largo de la historia por la primacía de un estado de anarquía y la soberanía de los Estados. Aunado a esto, instituciones internacionales de gran trayectoria como la Organización de Naciones Unidas no han sido

² Cuenca binacional del río Sixaola y Parque Internacional La Amistad, compartidos por Costa Rica y Panamá.

capaces de alcanzar este estatus, por lo que es poco probable que en un corto o mediano plazo llegue a ser factible.

Por esta razón, la presente investigación adopta la segunda visión, la cual se enfoca en el desarrollo de instrumentos de análisis para responder a la crisis ambiental sin recurrir a la existencia de un gobierno mundial, tales mecanismos son las instituciones o regímenes internacionales³. De ahí que se estudiarán para el caso de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad, los regímenes internacionales de carácter binacional, regional o mundial que incidan en su gestión.

Complementando la segunda visión de Paterson sobre gobernanza ambiental, en el libro *Gobernanza Ambiental Global: Una Agenda en Reforma*, los autores Najam, Papa y Taiyan plantean que esta consiste en “la suma de las organizaciones, instrumentos políticos, *mecanismos de financiamiento*, reglas, procedimientos y normas que regulan el proceso de protección ambiental global” (2006; 3). Siguiendo esta idea, es fundamental incorporar a la investigación el papel de los flujos de cooperación internacional para el desarrollo, particularmente en países en vías de desarrollo como Costa Rica y Panamá, que generalmente requieren de estos fondos para cumplir con algunos de sus objetivos nacionales.

El documento mencionado también cuestiona si el sistema de gobernanza ambiental global es un éxito o un fracaso, llegando a la conclusión de que no se debe desarticular por completo sino realizar una reforma que sea realista y factible. Estos planteamientos son de gran utilidad para la investigación debido a que muestran el panorama general de la gobernanza ambiental, así como el de la existencia de múltiples acuerdos ambientales multilaterales, diversos compromisos y foros internacionales vinculados a los recursos naturales, nuevos retos y desafíos en el tema.

Adicionalmente señala las contradicciones entre la existencia de estos mecanismos de gobernanza y la falta de cooperación, coordinación y acciones multilaterales para la conservación de los recursos naturales. Por lo que los autores consideran que el sistema reformado debería tener la visión de “mejorar el estado actual del ambiente global”

³ La definición de regímenes internacionales se encuentra en la sección B.1 del presente capítulo.

(Najam et al. 2006; 72), y cuyas principales metas deben orientarse a: liderazgo, conocimiento, coherencia, desempeño e integración.

Esta reflexión aporta a la investigación, pues permite contextualizar los regímenes ambientales constituidos entre Costa Rica y Panamá en la complejidad del nivel macro del sistema de gobernanza ambiental global. Además permite determinar la importancia de que las políticas adoptadas estén basadas en el conocimiento científico, que estén integradas con otros sectores que inciden en la dinámica ambiental (económico, políticos, social, entre otros), y que exista coherencia entre los diferentes instrumentos y políticas ya existentes en la materia.

También se debe resaltar que para Najam et al. (2006) los regímenes ambientales internacionales deben tener un buen desempeño, para lo cual deben asignárseles los recursos técnicos y financieros necesarios para su funcionamiento. Esto refuerza la idea esbozada anteriormente, sobre la importancia de los flujos de cooperación internacional para el desarrollo para contribuir a países, que aunque tengan la conservación del medio ambiente como una prioridad, no tienen los recursos financieros para abordar la temática acertadamente.

Ahora bien, la gobernanza ambiental se ha convertido en un tema de la agenda internacional por la importancia que se le da en significativos foros a nivel internacional como la Cumbre Internacional sobre Desarrollo Sostenible y el V Congreso Mundial de Parques de la UICN, que incluyen el concepto en sus programas de implementación (Cf. Scanlon & Burhenne-Guilmin 2004). Por esta razón la literatura también aborda temáticas más específicas como la gobernanza y su relación con la biodiversidad, las áreas protegidas y de las cuencas internacionales.

Un ejemplo es el libro *The Governance of Nature and the Nature of Governance: Policy that works for biodiversity and livelihoods* (Swiderska, Roe, Sigiele & Grieg-Gran 2008), una de las principales premisas es que la débil gobernanza es una causa clave de la pérdida de biodiversidad y de la pobreza, y que el rol de la biodiversidad para las economías nacionales y los modos de vida rurales es menospreciado. De ahí que el documento analiza la gobernanza vinculada con la biodiversidad, las fortalezas y debilidades de modelos existentes y genera una serie de recomendaciones sobre la

gobernanza que se necesita para la conservación de la naturaleza y la mejora en los medios de vida de las personas.

A raíz del análisis de este documento se puede estudiar con mayor propiedad las dimensiones del concepto de gobernanza en los recursos naturales y la biodiversidad. De igual forma, los autores desarrollan tres estudios de caso en Tanzania, Perú e India; los mismos pretenden revisar la gobernanza de la biodiversidad en cada uno de los países, principalmente en el nivel nacional. Las conclusiones y recomendaciones de este estudio son de gran utilidad para proponer medidas de política pública en aras de fortalecer la gobernanza binacional entre Costa Rica y Panamá de la zona en estudio.

Por otra parte, el documento *International Environmental Governance. An International Regime for Protected Areas*, de Scanlon et al. analiza “las tendencias que afectan la gobernanza de las áreas protegidas en el nivel internacional, y explora los temas emergentes relacionados a certificación, estándares, asociaciones y mecanismos de financiamiento” (2004; vii). Este documento es de especial importancia porque permite analizar los elementos y tendencias globales de gobernanza en áreas protegidas y compararlas con la dinámica existente en el Parque Internacional de la Amistad.

La principal limitante de este documento en términos de la presente investigación radica en la ausencia de estudios de caso, especialmente de uno de carácter binacional. Sin embargo, posee una sección donde se subraya la importancia de recurrir a formas innovadoras de captación de fondos para las áreas de conservación, más allá de las partidas presupuestarias nacionales. Algunos ejemplos son la cooperación técnica bilateral o multilateral, arreglos de “socios internacionales” e involucramiento del sector privado.

Los estudios sobre gobernanza en cuencas internacionales también están presentes en la literatura. Un ejemplo es el documento *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales* (Aguilar & Iza 2006), en el cual se abordan los regímenes internacionales que existen sobre el agua, y particularmente las cuencas internacionales. Por ejemplo, se analizan los principios existentes en el derecho internacional de aguas, los acuerdos, tratados y convenios sobre cuencas compartidas, los marcos institucionales

entorno a las mismas y desarrolla seis casos de estudio que evidencian las facultades y los deberes de los Estados ribereños.

Dichos conceptos son fundamentales para comprender y analizar la dinámica existente entre Costa Rica y Panamá alrededor de la Cuenca Binacional del Río Sixaola. Pues identifica y explica los elementos legales e institucionales más relevantes del tema, además de que hace breve referencia a casos de estudio que poseen insumos interesantes para tomar en consideración al analizar la gobernanza en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

En esta misma línea, el marco de análisis para el caso de la Cuenca y las recomendaciones de política pública que se plantearán, se nutren de autores como Iza & Steian (2009); quienes brindan una guía para que los gobiernos mejoren su capacidad de gobernanza en el tema de cuencas, al promover un equilibrio entre las políticas de aguas, leyes e instituciones. Mientras que en el libro *Compartir (2008)* los autores Sadoff, Greiber, Smith & Bergkamp realizan un análisis de los beneficios y costos de la gestión conjunta de las cuencas transfronterizas, de los principales actores, el marco legal necesario para la cooperación transfronteriza, las instituciones de cuenca y la implementación de la gestión transfronteriza del agua.

A modo de síntesis, se debe destacar que la literatura mencionada interrelaciona los conceptos de gobernanza, instituciones y mecanismos de financiamiento. Al enfocarse la presente investigación en dos países en vías de desarrollo, que carecen de recursos suficientes para fortalecer su esquema de gobernanza de los recursos naturales, se considera fundamental el papel de los flujos de cooperación internacional para el desarrollo.

En esta línea, se deben rescatar las ideas de Carmen (2004), quien en su libro *Desarrollo Autónomo. Humanización del paisaje: una incursión en el pensamiento y la práctica radical*, critica el concepto tradicional de desarrollo y aporta una visión que será adoptada en la investigación, donde las personas y actores locales son entendidos como sujetos y no como objetos. Además, brinda un marco de análisis crítico para estudiar los flujos de cooperación internacional para el desarrollo provenientes de los países

industrializados, el cual se considerará en el análisis de los flujos de cooperación percibidos en la zona de estudio.

2. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COSTA RICA – PANAMÁ

Las relaciones entre Costa Rica y Panamá fueron analizadas por Cordero (2007) en su tesis *Centenario de establecimiento de Relaciones diplomáticas entre la República de Costa Rica y la República de Panamá. El caso de los contactos históricos, republicanos y perspectivas futuras*. Ese documento es de especial importancia desde la perspectiva histórica, pues sintetiza la relación binacional desde el punto de vista diplomático entre ambas naciones.

Asimismo, menciona algunos de los esfuerzos binacionales para el desarrollo de la zona fronteriza, especialmente en el marco del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá. También señala el trabajo realizado en “captación de fondos para la formulación y ejecución de proyectos binacionales” (2007; 52). Algunos de los organismos a los que se ha recurrido son la Organización de Estados Americanos, Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Organización Panamericana de la Salud, The Nature Conservancy, Conservación Internacional, entre otros.

El estudio reúne información histórica que permite comprender el contexto de las relaciones entre los países en estudio. No obstante, no profundiza en los logros y alcances del Convenio binacional existente, ni en la dinámica transfronteriza entorno a los ecosistemas en estudio: la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad.

Otro documento que se debe destacar se titula *Esquema de cooperación Costa Rica – Panamá: Hacia una Agenda binacional*. El cual consiste en el resultado de un “diagnóstico sobre el estado de la agenda binacional Costa Rica – Panamá, cuyo proceso de formulación y construcción se ha desarrollado en las últimas décadas, en particular durante el último quinquenio” (Murillo 2011; 3). El autor considera que

La agenda bilateral ambiental está desatendida. Aunque para ambos gobiernos, según el discurso oficial, el tema ambiental es prioridad. Por ejemplo, el Parque Internacional La Amistad (PILA) no es, en la práctica, realmente un proyecto binacional; porque cada país hace una administración separada de ese espacio y la coordinación entre responsables de las políticas ambientales es mínima en el lugar (Murillo 2011; 6).

Lo anterior evidencia la importancia de estudiar la cooperación transfronteriza en la gobernanza de los ecosistemas compartidos, pues es una temática que puede fortalecer las relaciones binacionales entre Costa Rica y Panamá. En esta misma línea, es de particular importancia señalar la siguiente reflexión del autor:

Las agendas binacionales adquieren mayor relevancia cuando existen cuencas hidrográficas o hábitats frágiles o vulnerables, por cuanto estos escenarios ambientales no reconocen las fronteras políticas. En tal caso el manejo de los recursos naturales que se haga a ambos lados de la línea limítrofe afectará, necesaria e inmediatamente, a las dos partes. De ahí la necesidad de hacer un manejo integrado y coordinado, que solo puede resultar de una agenda construida en forma conjunta por las dos comunidades nacionales (Murillo 2011; 4).

Tal premisa demuestra la vigencia e importancia de analizar las estructuras de gobernanza de los ecosistemas compartidos en estudio. Particularmente, porque a pesar de ser este un documento reciente (2011) no hace mención a la existencia de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA (UTEB-PILA), y sólo menciona en una ocasión a la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS); las cuales se desarrollarán en la presente investigación.

La relevancia de crear instituciones para gestionar los recursos naturales compartidos también se refleja en el libro *Gobernabilidad e Instituciones en las Cuencas Transfronterizas de América Central y México*. El cual señala que las instituciones “facilitan la coordinación y cooperación entre actores individuales y colectivos; pues contribuyen a reducir los costos de transacción y transferencia. Al mismo tiempo que minimizan la incertidumbre y facilitan la comunicación entre agentes” (Hernández, López & Jiménez 2009; 29).

El aporte de este documento es significativo porque pone en la palestra internacional la importancia de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad; y cita la existencia de la UTEB-PILA y la CBCRS. La presente investigación

complementa dicha información al desarrollar el análisis sobre dichas estructuras de gobernanza.

Asimismo, se debe mencionar el artículo *Dinámicas de cooperación transfronteriza alrededor de la gestión ambiental de la cuenca del río Sixaola, en la frontera entre Costa Rica y Panamá*, el cual es parte de una investigación de tesis doctoral que se encuentra en desarrollo. Donde se señala que

La cuenca del río Sixaola es evidentemente una zona ambientalmente estratégica tanto para los Estados (Costa Rica y Panamá), como para los organismos de cooperación internacional, las ONG y las entidades financieras. El marco de cooperación generado entre ambos países así como el amplio número de iniciativas exógenas son la prueba de este creciente interés (Medina & Rodríguez 2011; 125).

Esta idea reafirma la importancia de estudiar la incidencia de los flujos de cooperación internacional para el desarrollo en la gobernanza de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, reflexión que también se puede trasladar al PILA. Además, señala la complejidad de los procesos vinculados con la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones binacionales que suceden en el área de estudio.

A modo de conclusión, los párrafos anteriores demuestran la existencia de literatura sobre las relaciones binacionales entre Costa Rica y Panamá, la importancia de las instituciones internacionales en materia de recursos naturales, y en particular de la CBCRS y la UTEB-PILA. Sin embargo, existe un vacío de información sobre la naturaleza, composición, funcionamiento y aportes de estas estructuras a la cooperación binacional; así como del rol que ha desempeñado la cooperación internacional para el desarrollo. Por lo que la presente investigación será un aporte a la literatura sobre cooperación binacional y gobernanza ambiental entre Costa Rica y Panamá

B. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para abordar la cooperación ambiental entre Costa Rica y Panamá entorno a la gobernanza de recursos naturales transfronterizos, se debe tener como premisa básica que estos son recursos comunes, es decir, tienen dos características: son no excluibles y rivales. Como se mencionó anteriormente, son no excluibles, porque a pesar de que el

territorio que abarcan puede tener derechos de propiedad privada, es imposible privar a las personas de disfrutar de los bienes y servicios ecosistémicos que estos producen. Y son rivales porque el mal uso de los mismos implica que se disminuye el disfrute de dichos bienes y servicios para otras personas.

De ahí que La Tragedia de los Bienes Comunes de Garret Hardin (1968) sugiere que “los incentivos estructurales de actores (Estados) operando en relación con el acceso abierto a recursos, lleva al sobreuso y abuso de esos recursos, e impide los esfuerzos colectivos para mitigar tal abuso” (Paterson 2009; 262). Por lo que el tema de la acción colectiva en los recursos naturales es complejo, de acuerdo a Olson,

Si los miembros de un grupo grande tratan racionalmente de maximizar su bienestar personal, no actuarán para favorecer sus objetivos comunes o de grupo a menos que haya coacción para obligarlos a hacerlo o a menos que les favorezca individualmente algún incentivo por separado, distinto de la satisfacción de interés común o del grupo, con la condición de que ayuden a soportar los costos o las cargas que implica el logro de los objetivos del grupo. Esos grupos grandes tampoco formarán organizaciones para favorecer sus metas comunes en ausencia de la coacción o de los incentivos mencionados (1992; 15).

Si se aplica esto en el ámbito de las relaciones internacionales y el manejo de los recursos naturales, se debe interpretar de forma que los Estados al ser actores racionales no están dispuestos a asumir costos sólo porque el fin ulterior es la sostenibilidad ambiental, sino que debe existir un beneficio tangible que justifique sus acciones. La conformación de instituciones internacionales no surge a causa de las metas comunes, sino por algún tipo de coacción o incentivo. Reflejando esto la complejidad del proceso en tanto los Estados son entes racionales, que van a buscar maximizar sus recursos y minimizar sus costos.

Para comprender la dinámica de cooperación transfronteriza en materia ambiental, particularmente en el caso de Costa Rica y Panamá, la investigación utilizará tres conceptos medulares: cooperación internacional, gobernanza y cooperación internacional para el desarrollo.

1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La presente investigación se respalda en la visión institucionalista neoliberal de la cooperación internacional, esto quiere decir que se entiende como una oportunidad de transformar los Estados y el sistema internacional. No se limita a los Estados sino que involucra otros actores como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, grupos de interés, empresas transnacionales, entre otros.

La idea principal de este enfoque consiste en que las instituciones influyen en el comportamiento de los gobiernos. Esto debido a que afectan el flujo de información, la capacidad de control de los gobiernos y las expectativas sobre la solidez y prevalencia de los acuerdos internacionales. Por esta razón, a lo largo de la investigación se analizará la cooperación tomando como actores centrales a Costa Rica y Panamá, pero considerando el rol de otras entidades gubernamentales (por ejemplo el Programa de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en el caso del PILA) y organizaciones no gubernamentales (como las que tienen proyectos de cooperación internacional para el desarrollo en la zona).

Se debe destacar que el institucionalismo neoliberal no considera que los acuerdos internacionales sean fáciles de crear o mantener, sino que la capacidad de comunicarse de los Estados y por ende cooperar depende de las instituciones, y de un proceso político de negociación y planificación. Sin embargo, para utilizar este análisis, Keohane argumentó que se deben cumplir dos condiciones: “los agentes deben tener algunos intereses mutuos, es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. (...) [La segunda condición] es que las variaciones en el grado de institucionalización ejercen esfuerzos sustanciales en el comportamiento del Estado” (1993; 15).

Dichas condiciones se aplican a la presente investigación, pues es un interés compartido la conservación y adecuada gestión tanto de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, por ser una fuente de recurso hídrico de gran importancia para el futuro, como del Parque Internacional La Amistad que posee ecosistemas y cobertura boscosa de importancia regional.

Asimismo, Costa Rica y Panamá perciben potenciales beneficios al colaborar en su gestión y conservación, pues ambos ecosistemas son claves en la captación de recursos de cooperación internacional para el desarrollo, principalmente en un contexto de crisis ambiental global que demanda soluciones y ejemplos de casos exitosos. De ahí que ambos ecosistemas son incentivos para la cooperación internacional y la conformación de estructuras que favorezcan los intereses comunes.

Ahora bien, de acuerdo a Keohane (1993; 16-17) las instituciones son “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”. Este autor las clasifica en tres: organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, regímenes internacionales y convenciones.

- i. Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales: Son capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos.
- ii. Regímenes Internacionales: Estos son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales.
- iii. Convenciones: Son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes.

Es importante agregar, que estas instituciones se pueden encontrar en diferentes escalas. Por ejemplo, hay regímenes internacionales en materia ambiental a la escala global como la Convención sobre la Diversidad Biológica; y otros más específicos como es el caso del Convenio para el Desarrollo Fronterizo entre Costa Rica y Panamá. Así como instituciones intergubernamentales formales de carácter global como las Naciones Unidas y sus programas específicos, a nivel regional como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y binacionales como la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, y la Unidad Técnica Ejecutora del Parque Internacional La Amistad.

Las instituciones son vitales para el funcionamiento del sistema internacional porque permiten la coordinación de acciones, además afectan su accionar y hacen que los actores tomen acciones que de otra manera serían inconcebibles. Se debe destacar que las instituciones internacionales “tienen aspectos constitutivos tanto como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones” (Keohane, 1993; 20).

De la clasificación de instituciones internacionales citada anteriormente, es fundamental profundizar más en el concepto de regímenes internacionales, pues son una de las principales bases de la cooperación internacional. Siguiendo a Krasner, los regímenes internacionales son “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales” (1983; 2).

Los regímenes internacionales son fundamentales para comprender las dinámicas de cooperación, pues facilitan la concreción de acuerdos entre diferentes actores del sistema internacional. Esto debido a que implican mandatos de conducta y obligaciones, pero son lo suficientemente flexibles para que los actores alcancen sus intereses comunes sin necesidad de someterse a normas vinculantes e instituciones más complejas.

La utilidad de estudiar la cooperación ambiental entre Costa Rica y Panamá desde el neoliberalismo institucional radica en que actualmente las instituciones internacionales juegan un papel muy importante en la política mundial, en tanto tienen el potencial de facilitar la cooperación internacional. Sin embargo, debe quedar claro que la cooperación no implica la ausencia de conflicto, sino que

(...) se halla típicamente mezclada con el conflicto y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial. La cooperación sólo ocurre en situaciones en las que los actores perciben que sus políticas están real o potencialmente en conflicto, no en las que reina la armonía (Keohane 1988; 77).

Se debe tomar en consideración que la cooperación no siempre es exitosa, pues se enfrenta a los retos de la acción colectiva (mencionados anteriormente) y de los free riders, es decir, aquellos actores que hacen uso de los recursos comunes y no pagan la “cuota” correspondiente por su uso. Por ejemplo, el sector privado en las zonas de estudio

se ve beneficiado por la conservación y adecuada gestión de estos ecosistemas, y si no contribuye de alguna forma a dicho fin, por ejemplo a través de mecanismos de pago por servicios ambientales o programas de responsabilidad social empresarial, se convierte en un free rider.

Ahora bien, los temas y problemas ambientales se ven inmersos en esta dinámica de cooperación a través de las instituciones internacionales que conforman estructuras de gobernanza. Esto porque, aunque tradicionalmente la formulación de políticas ambientales era primordialmente en el ámbito local o nacional, actualmente debido a la complejidad y multidimensionalidad de estos problemas se ha desarrollado una internacionalización de la formulación de las políticas ambientales.

Se produce una interacción recíproca entre las estructuras domésticas y las fuerzas internacionales. De ahí que las regulaciones por las normas de cooperación internacional impactan las estructuras nacionales, pero también la estructura nacional influye en el comportamiento de los Estados en la palestra internacional. Esta estructura a su vez es determinante para la aplicación de los acuerdos ambientales internacionales.

Además, la dinámica de cooperación se evidencia en este tema, pues al ser las políticas destinadas a regular los recursos naturales de naturaleza pública, las medidas necesarias para mitigar y resolver los problemas ambientales encuentran significantes problemas colectivos. De igual forma, debido al elemento transnacional de los recursos comunes –en este caso recursos naturales– si un Estado adopta acciones individualmente, no conlleva necesariamente resultados tangibles (positivos o negativos) para ese Estado en particular y aun cuando es así sus externalidades (positivas o negativas) también se manifiestan en otros Estados.

Debido a dicha interdependencia internacional, es que se ocasiona una internacionalización de los problemas ambientales, por lo que para la solución de los mismos se requiere de la concertación política de los diversos Estados. Este punto ha dado como resultado que “los esfuerzos de la comunidad internacional para tratar problemas transfronterizos ha requerido niveles sin precedentes de cooperación entre los Estados y la creación de nuevas instituciones internacionales para persuadir a las naciones renuentes a apoyar la acción conjunta” (Carver 2010; 176).

Y por ende, se manifiesta en el sistema internacional una interacción entre las estructuras domésticas y las internacionales para crear importantes cambios de política. De no existir una sinergia adecuada entre ambas, no va a ser posible la solución efectiva de los problemas. Por esta razón, es necesario que las decisiones en la palestra internacional se vean reflejadas en las políticas, estrategias y planes de acción transfronterizos, nacionales y locales; y que las experiencias resultantes de esto sean un elemento importante para la constante evolución y mejora de los instrumentos internacionales.

Lo expuesto anteriormente evidencia la estrecha relación existente entre la cooperación internacional y las estructuras de gobernanza; particularmente en materia de recursos naturales. Pues para abordar la temática ambiental y solucionar los problemas globales se requiere de la dinámica de cooperación internacional; y su vez esta crisis demanda de la creación de estructuras de gobernanza que incidan positivamente en la adecuada gestión de los recursos naturales.

2. GOBERNANZA

El origen del concepto gobernanza radica en el término griego: *kybernesis* (pilotaje); por lo que tradicionalmente se asocia con gobierno, “con el ejercicio del poder por parte de líderes políticos” (Kjaer 2005; 1). Por su origen se tiende a confundir con el concepto de gobernabilidad, el cual consiste en “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001; 10).

Sin embargo, la gobernabilidad está orientada al análisis de la estabilidad política y las relaciones entre los actores e instituciones políticas; y se refiere a la capacidad de los sistemas políticos de alcanzar sus objetivos. Mientras que la gobernanza es un concepto más amplio que se refiere al proceso de toma de decisiones, al marco normativo e institucional que influye en el comportamiento de los actores.

Las definiciones de gobernanza expuestas en la tabla 1.1, reflejan que una constante del concepto radica en que esta es ejercida por colectivos en los que debe estar

contemplado el sector de la sociedad civil. Asimismo, se materializa a través de procesos, mecanismos e instituciones en las que se ejerce poder para articular intereses, ejercer derechos, y adoptar políticas/ decisiones de interés público.

Tabla 1.1
Definiciones de gobernanza

Definición	Fuente
El proceso a través del cual los elementos en la sociedad ejercen poder, autoridad e influencia, y adoptan políticas y decisiones de carácter público, económicas y de desarrollo social.	International Institute of Administrative Sciences (1996).
El ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una nación. Consiste en los complejos <i>mecanismos, procesos e instituciones</i> a través de los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales y obligaciones, y solucionan sus diferencias.	UNDP (1997).
. . . La gobernanza es un proceso a través del cual las sociedades u organizaciones toman decisiones importantes, determinan a quién involucran en el proceso y cómo rendir cuentas. Debido a que un proceso es difícil de observar, los estudiantes de la gobernanza tienden a concentrarse en el sistema de gobernanza o el marco sobre el cual descansa este proceso – eso son acuerdos, procedimientos, convenciones o políticas que definen quien tiene poder, cómo se toman las decisiones y cómo es la rendición de cuentas.	Graham <i>et al.</i> (2003).
La suma de la literatura existente en gobernanza incluye; los <i>procesos</i> a través de los cuales se eligen, monitorean y cambian los gobiernos; los <i>sistemas</i> de interacción entre la administración, la legislatura y el poder judicial; y los <i>mecanismos</i> a través de los cuales los ciudadanos y los grupos definen sus intereses e interactúan con instituciones de autoridad y entre sí.	ADB Institute (2005).
Las tradiciones e instituciones a través de las que se ejerce la autoridad en un país. Incluye el proceso de elección de gobiernos, monitoreo y remplazo; la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas efectivas, y el respeto de los ciudadanos y el estado a las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.	Kaufmann <i>et al.</i> (2005).
La forma en que se ejerce el poder a través de las instituciones económicas, políticas y sociales de un país.	Miller and Ziegler (2006).
El concepto de gobernanza es...la suma total de <i>instituciones y procesos</i> a través de los cuales la sociedad conduce sus asuntos colectivos.	Institute of Governance Studies (2008).
El <i>proceso</i> de toma de decisiones y el proceso en que esas decisiones se implementan o no.	UNESCAP (2009).

Fuente: Lautze, J.; de Silva, S.; Giordano, M. & Sanford, L. 2011.

Debido a la complejidad de las interacciones entre actores, los procesos de toma de decisiones y los temas de interés público; se puede concluir que una teoría sobre gobernanza no puede ser rígida. Sino que debe consistir en un “marco coherente de

principios fundamentales y globales alrededor de los cuales, las practicas individuales puedan variar de acuerdo a su contexto y prácticas culturales particulares” (Carver 2010; 150).

La presente investigación adoptará como parte de su marco de análisis los elementos comunes que identifican Lautze et al. (2011; 2) a partir de las definiciones citadas anteriormente: 1) gobernanza como un proceso que involucra la toma de decisiones; 2) dicho proceso se realiza a través de instituciones; y 3) los procesos en instituciones en la toma de decisiones involucran múltiples actores.

La teoría de Relaciones Internacionales también incluye dichos elementos en el estudio de la gobernanza, pues se define como “los procesos e instituciones, tanto formales como informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo” (Keohane 2004; 202). Asimismo, la literatura plantea que deben existir tres criterios de procedimiento necesarios para un sistema de gobernanza aceptable:

El primero es *rendición de cuentas*, necesidad pública de tener formas de rendición de cuentas para las élites. El segundo es *participación*, los principios democráticos requieren de un nivel de participación en la toma de decisiones colectivas (...) El tercero es la *persuasión*, facilitada por la existencia de procedimientos institucionalizados para la comunicación. (Keohane 2001; 3).

Tales criterios se sintetizan en el concepto de legitimidad, que se entiende como “una percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas, o apropiadas dentro de un sistema social construido de normas, valores, creencias y definiciones” (Vallejo & Hauselmann 2004; 4). La legitimidad involucra asuntos de representación, inclusión, transparencia, participación real, diálogo, rendición de cuentas, entre otros.

Desde la perspectiva institucionalista, adoptada por esta investigación, la gobernanza “es sobre afectar las estructuras dentro de las cuales los ciudadanos y oficiales actúan y las políticas ocurren, y que forman las identidades e instituciones de la sociedad civil” (Olsen 1995; 6, citado en Kjaer 2005; 10); la gobernanza se refiere a la creación y aplicación de reglas, es:

(...) sobre quién decide y cómo, y abarca políticas, instituciones, procesos y poder. Las decisiones son generalmente influenciadas por actores poderosos (financiera y

políticamente) mientras otros grupos en la sociedad tienen poca influencia. La experiencia con gobernanza de recursos naturales muestra que las decisiones son más efectivas cuando involucran un número de partes interesadas, incluyendo usuarios/administradores locales de los recursos, se usan diversas fuentes de información (por ejemplo, conocimiento tanto local como de expertos); y se aprende de las experiencias en el campo (Swiderska et al. 2008; 1).

Debido a que la presente investigación se enfoca en la gobernanza de recursos naturales (Cuenca Binacional del Río Sixaola y Parque Internacional La Amistad), es importante destacar dos estrategias útiles para que esta sea exitosa: “1) Adaptar el nivel y la escala espacial a la de los problemas ambientales, y 2) Aumentar la participación de actores no estatales en la toma de decisiones.” (Newig & Fritsch 2009; 198).

Con respecto a la escala espacial, se debe resaltar que “el grado en que se alcancen los objetivos de política ambiental va a depender principalmente de los arreglos de gobernanza acordados, particularmente de la asignación de responsabilidades, poder y recursos entre los diferentes niveles del gobierno” (Mazur 2011; 11). Las estructuras de gobernanza deben tomar en consideración que generalmente no coinciden con la delimitación político-administrativa de los países, por lo que se deben contemplar las escalas locales, regionales, nacionales e incluso transfronterizas.

Para abordar dichos arreglos de gobernanza se puede investigar la coherencia en el monitoreo e implementación de medidas ambientales desde dos niveles: “a) asuntos verticales, mecanismos de interacción entre autoridades competentes en diferentes niveles administrativos, y b) asuntos horizontales, coherencia entre las estrategias e instrumentos en diferentes jurisdicciones” (Mazur 2011; 9).

Por otra parte, la participación de actores de los diferentes niveles es esencial para la implementación y eficacia de las acciones acordadas así como para la legitimidad de las estructuras de gobernanza. Se argumenta que “el involucramiento del conocimiento de actores locales lleva a mejores decisiones informadas, permite el aprendizaje social, contribuye a vislumbrar el potencial de ganar-ganar y promueve decisiones más sostenibles” (Newig & Fritsch 2009; 200).

Se debe recordar que la gobernanza no es un proceso simple, sino que involucra diversas variables como procesos de toma de decisiones, estructura institucional,

múltiples actores y legitimidad, así como características específicas de acuerdo al contexto político-institucional y la escala en que se quiera estudiar la gobernanza. Su dinámica se complejiza cuando se refiere a temas ambientales, por su naturaleza de recursos comunes, y más aún cuando se debe abordar a una escala transfronteriza.

Ahora bien, las estructuras de gobernanza requieren de recursos técnicos y financieros para su adecuado funcionamiento. En algunos casos, los Estados u actores involucrados no pueden destinar los suficientes recursos a este fin; de ahí que se recurre a los flujos de cooperación internacional para el desarrollo que son proporcionados por los países más desarrollados.

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La cooperación internacional para el desarrollo es un concepto polisémico y en la presente investigación será entendida como el “conjunto de actuaciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad” (MIDEPLAN 2005; 1).

Se debe diferenciar del concepto abordado en el punto 1, pues la cooperación internacional para el desarrollo se refiere a actuaciones (flujos de dinero, bienes, conocimiento, entre otros) dirigidas explícitamente al progreso económico y social de los países en vías de desarrollo. No obstante, se debe destacar que surge gracias a la dinámica de cooperación internacional entre Estados posterior a la Segunda Guerra Mundial.

También se debe hacer la precisión conceptual de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), este concepto surgió en 1961 con el nacimiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁴ (OCDE), y consiste en

⁴ De acuerdo a su convención constitutiva, los objetivos de la OCDE son promover política destinadas a: 1) Alcanzar el más alto crecimiento económico sostenible y el empleo y elevación del nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y así contribuir al desarrollo de la economía mundial; 2) Contribuir a una sana expansión económica en los Estados Miembros, así como los países no miembros en el proceso de desarrollo económico; 3) Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de conformidad con las obligaciones internacionales.

Flujos destinados hacia los países en desarrollo e instituciones multilaterales que proveen las agencias oficiales, incluyendo al Estado y a los gobiernos locales; sus condiciones son: Es administrado con el fin de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Y debe tener un carácter de concesión, contando con una donación de al menos 25 por ciento (calculado a una tasa de descuento anual del 10%) (MIDEPLAN 2005; 2).

En síntesis, la diferencia radica en que mientras la cooperación internacional para el desarrollo es ejercida entre “dos o más actores internacionales (sean Estados u organizaciones de la sociedad civil), la Ayuda Oficial al Desarrollo surge desde países u organizaciones sociales del hemisferio norte dirigidas exclusivamente a estimular el desarrollo de países en el hemisferio sur” (Correa 2008; 23).

De acuerdo al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (2005; 5-6) la cooperación internacional para el desarrollo se puede clasificar en diferentes modalidades, a continuación se enumeran las más relevantes para esta investigación:

- i. **Cooperación técnica:** Es la cooperación destinada a apoyar a países en desarrollo, mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias, en determinadas áreas donde un país o una fuente tenga mayor nivel de desarrollo.
- ii. **Cooperación financiera:** Es la cooperación ofrecida por las fuentes bilaterales y multilaterales mediante la asignación de recursos financieros con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo, y se divide en reembolsable y no reembolsable. La cooperación financiera no reembolsable es aquella en donde no hay reintegro de los recursos monetarios. La cooperación financiera reembolsable asume la forma de créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos más favorables.
- iii. **Cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), cooperación sur-sur o cooperación horizontal:** Es un tipo de cooperación técnica, y su especificidad radica en que se da entre países de similar o menor nivel de desarrollo. En este tipo de cooperación, un país ofrece asistencia técnica en áreas donde haya tenido experiencias exitosas o desarrollo de tecnologías específicas, que ameriten ser implementadas en otros países.

- iv. **Cooperación triangular:** Una tercera fuente bilateral o multilateral apoya económicamente la realización de la cooperación entre dos países en desarrollo.
- v. **Cooperación Descentralizada:** Se establecen relaciones directas entre entidades regionales y órganos de representación local, buscando estimular sus capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo participativo, en el marco de nuevas funciones y responsabilidades que crecientemente se busca traspasarles.
- vi. **Cooperación no gubernamental:** Es la Cooperación surgida en el seno de la sociedad civil y gestionada por las ONG.

Si bien la cooperación internacional para el desarrollo ha sido un instrumento de vital importancia para los países en vías de desarrollo, no se debe obviar que la misma ha estado impregnada de intereses desde sus orígenes de intereses políticos y económicos de los países donantes. Esta política “nació íntimamente ligada a la Guerra Fría y fue impulsada fundamentalmente por los Estados Unidos, con el objetivo de disputar espacios de influencia a la URSS [Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas]” (Dubois, Arriola, Pérez, Rodríguez, Coll & del Olmo 2005; 1). Posteriormente “la política económica (...) impulsó también la Ayuda Oficial al Desarrollo e hizo que ésta desarrollara, entre otros, instrumentos crediticios y de ayuda ligados a la compra de productos y servicios del país donante” (Pereira 2001; 88).

La característica mencionada en el párrafo anterior ha provocado que el concepto de cooperación internacional para el desarrollo esté en constante cambio, y que sus canales, dinámica y actores se adapten a la coyuntura del sistema internacional. Sin embargo, existen principios marco para guiar las acciones de la cooperación internacional, el principal instrumento es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, firmada en 2005. Sus principales objetivos son:

- i. Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.
- ii. Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países.
- iii. Especificar indicadores, calendarios y metas.
- iv. Supervisar y evaluar la implementación.

No obstante, su informe de monitoreo de 2011 señala que “a nivel global, sólo una de las 13 metas establecidas para 2010 se ha cumplido. Aunque existe considerable progreso en el resto de metas” (OECD 2011; 15). De ahí que en el Foro sobre Eficacia de la Ayuda en Busan, desarrollado en diciembre de 2011, surge el documento Alianza de Busan para una Efectiva Cooperación para el Desarrollo.

Se deben destacar dos elementos de este documento: 1) busca ampliar la aplicación de los Principios de París más allá de la ayuda para el desarrollo; 2) Incluyó en las negociaciones a organizaciones de la sociedad civil y define cómo los Principios de París están previstos para ser aplicados a nuevos actores y contextos.

Los compromisos asumidos en foros internacionales representan importantes retos tanto para los países donantes cómo para los receptores; y se necesita de su cumplimiento, constante adaptación y mejora para que la cooperación internacional para el desarrollo cumpla realmente con su objetivo.

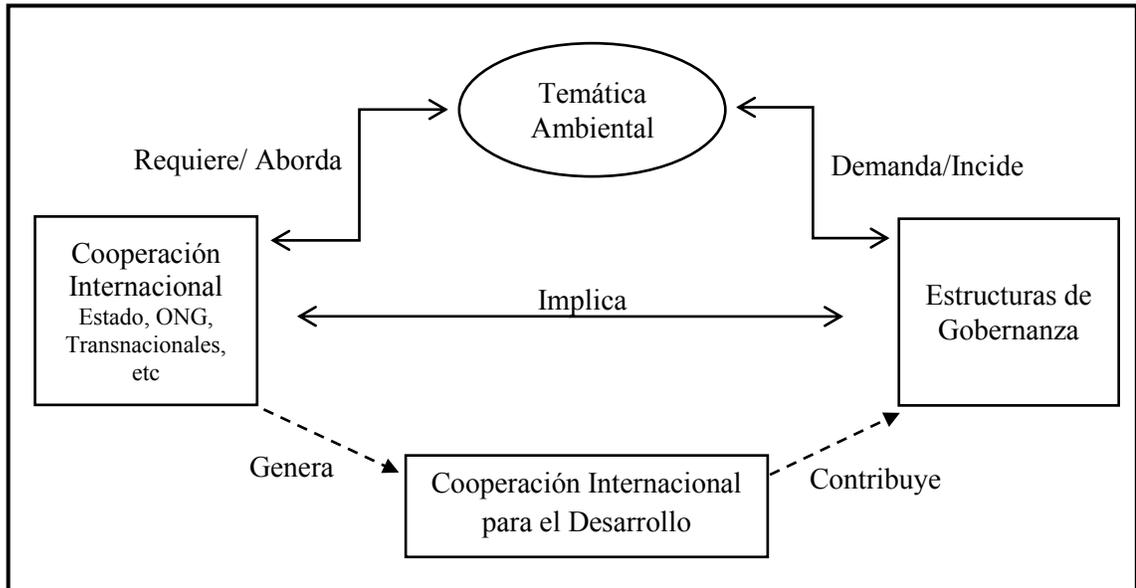
En síntesis, la cooperación para el desarrollo enfrenta grandes críticas con respecto a los criterios de asignación de recursos, y la eficacia de la misma; las cuales cuestionan principalmente que los países donantes imponen la agenda cooperación internacional, sin tomar en consideración las necesidades reales y las prioridades de los países receptores. De ahí que en la investigación se analizará la forma en que ésta ha incidido en la gestión de los recursos naturales transfronterizos, particularmente en las estructuras de gobernanza, y si se han respetado las necesidades locales y su relevancia para la gobernanza de los ecosistemas transfronterizos.

4. INTERRELACIÓN DE CONCEPTOS

La propuesta teórico-conceptual puede ser interpretada a partir de la figura 2.1, la cual muestra la interacción entre los tres elementos medulares del marco teórico: 1) la cooperación internacional, 2) la cooperación internacional para el desarrollo y 3) la gobernanza; y su relación con la temática ambiental en el ámbito de las relaciones internacionales.

Figura 2.1

Marco Analítico de la Cooperación Internacional y Gobernanza Ambiental



Fuente: Elaboración propia, 2013.

La temática ambiental es un elemento de la interdependencia en las relaciones internacionales, que requiere para su abordaje de la cooperación internacional y demanda la existencia de estructuras de gobernanza para una gestión adecuada. Entendiendo cooperación internacional como un proceso de negociación y planificación conjunta constante, el cual se realiza a través de instituciones (estructuras de gobernanza) y es una oportunidad para transformar los Estados y el sistema internacional. En dicho proceso participan actores como Estados, ONG, empresas transnacionales, organizaciones gubernamentales, grupos de interés, entre otros. Además, en la cooperación internacional se da una constante interacción entre estructuras domésticas y fuerzas internacionales.

Un elemento de particular interés para la investigación consiste en que los flujos de cooperación internacional para el desarrollo (como producto de la cooperación internacional) contribuyen, entre otras cosas, al establecimiento, fortalecimiento y consolidación de estructuras de gobernanza transfronterizas. Para que estas incidan positivamente en la gestión de los recursos naturales y por tanto en la temática ambiental a nivel internacional, deben poseer cuatro características: contener procesos de toma de

decisiones, establecer instituciones, involucrar múltiples actores, y contar con legitimidad.

CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO

A. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación “Cooperación Transfronteriza Costa Rica – Panamá: Gobernanza Ambiental” parte de un enfoque cualitativo. Por esta razón busca analizar la naturaleza, la estructura, el comportamiento y manifestaciones del fenómeno de la cooperación entre ambos países, particularmente entorno a la gestión de dos ecosistemas compartidos. Se analiza la realidad en su contexto natural, interpretando los fenómenos de acuerdo a los significados que tienen para los actores involucrados.

Es de tipo exploratorio, pues existe poca literatura sobre las relaciones de cooperación transfronteriza entre ambos países, y particularmente sobre las estructuras de gobernanza ambiental binacionales. De ahí que su enfoque es inductivo, pues se “realizan observaciones del comportamiento, advierten tendencias o relaciones probables” (Barrantes 2006; 23), esto con el fin de generalizar y llegar a una teoría sobre temas de interés.

Por esta razón se analizará la incidencia de la cooperación internacional en dos estudios de caso, lo cual consiste en “un examen completo o intenso de una faceta, una cuestión o quizás, los acontecimientos que tienen lugar en un marco geográfico a lo largo del tiempo” (Barrantes 2006; 162), los cuales serán la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad. Permitiendo esto comprender la dinámica binacional en la gobernanza de recursos transfronterizos, particularmente entre Costa Rica y Panamá.

Específicamente, y en relación con la disciplina de las Relaciones Internacionales, Burchill argumenta que las teorías se analizan desde dos enfoques: el explicativo y el constitutivo (2009; 3). Las teorías explicativas están inmersas en un proceso de “prueba de hipótesis, en la propuesta de explicaciones causales tendientes a la identificaciones de tendencias y patrones en las relaciones internacionales” (2009; 16). La investigación

actual no pretende probar hipótesis, sino que es constitutiva, pues se enfoca en “analizar las diferentes formas de reflexión sobre la naturaleza y el carácter de la política mundial” y demuestra que esas formas de conocimiento no son sólo un vistazo del mundo sino que ayudan a darle forma (2009; 18).

El análisis de la cooperación entre dos Estados en un área específica, y su incidencia en la gestión de recursos naturales transfronterizos, permite explicar la dinámica en un periodo dado. Pero también se generan conclusiones y recomendaciones de política pública que pueden contribuir a diseñar y adoptar estrategias que potencien la cooperación transfronteriza y contribuyan a la buena gobernanza ambiental en un plazo más amplio.

B. SUJETOS DE ANÁLISIS

Los sujetos de análisis en la investigación son la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA, las cuales son las principales estructuras de gobernanza de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad, respectivamente. Ambos espacios, la cuenca y el parque, se han seleccionado por ser dos ecosistemas transfronterizos de importancia estratégica para Costa Rica y Panamá, en los cuales existe la necesidad de consolidar mecanismos de gestión conjunta con el fin de garantizar su conservación y uso sostenible por parte de ambas naciones.

Es importante aclarar que dichas estructuras de gobernanza se componen por actores de diferentes niveles, que abarcan desde el nivel internacional, al regional, binacional, local y finalmente individual. Por lo que también se interpretará el rol y visión de estos actores en la dinámica de cooperación y gobernanza, pero como parte de los sujetos de análisis primarios.

El objeto de estudio consiste en la gobernanza que ha surgido a raíz de la cooperación ambiental existente entre Costa Rica y Panamá. La gobernanza, como se mencionó en el marco teórico, se compone fundamentalmente por procesos de toma de decisiones,

instituciones y actores, por lo que estos serán los elementos objeto de análisis en la investigación.

C. FUENTES DE INFORMACIÓN Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de información se realizó a través de técnicas cualitativas como entrevistas semi-estructuradas, observación participante, revisión bibliográfica y revisión hemerográfica. Además se recurrió tanto a fuentes primarias (entrevistas y observación participante) como secundarias (revisión bibliográfica y hemerográfica) para recopilar la información necesaria para la investigación.

La revisión bibliográfica y hemerográfica consistió en el estudio y análisis de documentación relevante para el tema, como lo son acuerdos, convenios o tratados binacionales, estudios realizados en la zona, documentos de instituciones académicas, documentos de proyectos de cooperación internacional, minutas de reuniones, entre otros.

También se aplicaron entrevistas semi-estructuradas, las cuales se basan “en una guía de asuntos o preguntas y el investigador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados” (Hernández; Fernández & Baptista 2006; 597). Para la recopilación de información mediante entrevistas se aplicó en una muestra no probabilística debido a que no interesa generalizar los resultados, por tanto, se empleó la muestra de casos típicos “individuos, sistemas u organizaciones que poseen claramente las situaciones que se analizan o estudian” (Hernández 2003; 330).

Las entrevistas se realizaron a trece personas (véase anexo 1) involucradas en la dinámica de cooperación transfronteriza, particularmente con conocimiento sobre la gobernanza en la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad. Las personas entrevistadas incluyen funcionarios pertenecientes a: Ministerio de Ambiente, Energía y Desarrollo (MINAET) de Costa Rica, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores de

Panamá, Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM), Secretaría Ejecutiva del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá, coordinadores de programas y proyectos de cooperación internacional, especialistas en medio ambiente y gobernanza, entre otros.

Se debe destacar que las entrevistas realizadas fueron un insumo primario para la orientación de la investigación. No obstante, no proporcionaron toda la información deseada para el desarrollo del estudio de caso; pues no todos los entrevistados conocían con claridad la existencia de un Convenio Binacional, ni la composición y mandato de las estructuras de gobernanza estudiadas.

Para mayor recopilación de datos primarios se llevó a cabo trabajo de campo en las zonas de estudio⁵ y las capitales de ambos países; por lo que se realizaron visitas en Costa Rica (San José) y Panamá (Ciudad Panamá, Changuinola y David). Se aplicó la observación participante, para lo cual se realizaron giras a los sitios de estudio, en concreto se visitó una zona que es parte tanto del Parque Internacional La Amistad como de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, específicamente las comunidades de Yorkín (Costa Rica) y el Guabo (Panamá)⁶. En esta visita se pudo observar los medios de vida de dichas comunidades indígenas Bribri, y escuchar sus percepciones sobre la dinámica de gobernanza entorno a los recursos naturales. Asimismo, se recorrió parte del cauce del río Sixaola, vislumbrando algunos problemas ambientales y socioeconómicos que enfrentan las comunidades de la zona.

Se participó en cuatro reuniones⁷ con la Comisión Binacional para el Río Sixaola, con representantes de las Secretarías Ejecutivas del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica, coordinadora del proyecto del BID-MAG Sixaola, coordinador del Proyecto Binacional del Sixaola, representantes de ambos países, entre otros. Dichas reuniones se encuentran

⁵ El desplazamiento a Panamá fue financiado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural en octubre de 2011.

⁶ Esta visita y la participación en reuniones de la Comisión Binacional se realizaron entre octubre de 2011 y julio de 2012 gracias a actividades de la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza, organización que tiene proyectos en la cuenca del río Sixaola.

⁷ Las reuniones se realizaron en enero, mayo y julio de 2012, y enero de 2013.

estrechamente relacionadas con la dinámica de gobernanza, pues involucran actores de ambos países y se abordaron temas como: establecimiento de una hoja de ruta, capacitación en gobernanza de aguas compartidas, elaboración y aprobación de un reglamento, entre otros.

D. ANÁLISIS DE DATOS

El análisis de la información se realiza a partir de dos variables de investigación: la cooperación internacional y la gobernanza ambiental. La primera se entiende como las acciones entre actores del sistema internacional, que se materializan en instituciones internacionales, y generan modificaciones en los esquemas de conducta. Mientras que la gobernanza ambiental consiste en un proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales, que se realiza a través de instituciones y demanda la participación activa y legítima de múltiples actores.

Los objetivos de la investigación están orientados a analizar la relación entre ambas variables para dos casos de estudio: la Cuenca Binacional del Sixaola y el Parque Internacional La Amistad, ambos ecosistemas compartidos entre Costa Rica y Panamá. A continuación se detalla la operacionalización de cada uno de los objetivos:

1. OBJETIVO ESPECÍFICO I

El primer objetivo consiste en identificar los elementos que incidieron en el proceso de gestión binacional de la Cuenca del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad entre Costa Rica y Panamá. Para desarrollarlo se determinaron los principales hitos de las relaciones diplomáticas entre ambos países desde su constitución como Estados independientes; así como los convenios binacionales existentes, principalmente en materia de cooperación transfronteriza. Y finalmente la mención y abordaje del tema ambiental en la agenda binacional.

Se realizó una amplia investigación bibliográfica, recurriendo a documentos sobre las relaciones históricas entre ambas naciones, a los textos de los convenios binacionales, a la revisión de la legislación ambiental de cada uno de los países, y a las actas de las reuniones binacionales acaecidas en el marco del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá. Asimismo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas y reuniones informales con los Secretarios Ejecutivos de dicho Convenio y personal de la Cancillería de Panamá, para ampliar la información sobre la dinámica binacional.

2. OBJETIVO ESPECÍFICO II

El segundo objetivo busca investigar el aporte de los flujos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en la gestión conjunta de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad entre Costa Rica y Panamá. Se debe observar que sólo se hará referencia a flujos de CID que estén relacionados con la gestión conjunta de los ecosistemas en mención, y que se vinculen con los sujetos de análisis de la investigación.

Para identificar los proyectos, sus objetivos y aportes se utilizó la investigación bibliográfica y las entrevistas semi-estructuradas a informantes clave. Se revisaron los sitios web e informes de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con proyectos de CID en la zona. Asimismo, se recurrió a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Fronterizo, y personas involucradas en la dinámica de gestión de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y del PILA, que facilitaron información sobre organizaciones no gubernamentales y los proyectos que trabajan el tema de gestión conjunta, y que han apoyado su labor.

3. OBJETIVO ESPECÍFICO III

El tercer objetivo radica en estudiar la dinámica de la gobernanza ambiental de los recursos naturales transfronterizos entre Costa Rica y Panamá. De ahí que a la luz de las

dos variables de la investigación, se examinaron las estructuras de gobernanza correspondientes a cada uno de los casos de estudio: la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad.

Se identificó el origen de ambas estructuras mencionadas, así como el contexto de su génesis. Además se estudia su institucionalidad a partir de tres categorías: funciones, estructura y mecanismos de financiamiento; y se analiza en su seno la dinámica de los actores y legitimidad. Para esto se recurrió a la investigación bibliográfica, revisión de informes, análisis de reglamentos de funcionamiento y actas, entrevistas a expertos, académicos y funcionarios públicos, así como la participación en reuniones de la CBCRS y observación no participante en la zona de estudio.

4. OBJETIVO ESPECÍFICO IV

El cuarto objetivo consiste en establecer recomendaciones para la formulación de lineamientos de política pública en el tema de gobernanza transfronteriza de los recursos naturales para el caso entre Costa Rica y Panamá. Para el cumplimiento de este objetivo se requirió del análisis de los resultados correspondientes a los objetivos predecesores, además de la revisión de literatura académica y de consultas a expertos en el tema.

Este objetivo es de vital importancia porque brinda a los formuladores de política pública no sólo los insumos de análisis para fortalecer la gobernanza de los recursos naturales transfronterizos sino también recomendaciones destinadas al análisis y posible aplicación.

E. CRONOGRAMA

En la tabla 2.1 se presenta la programación de las actividades que se llevaron a cabo para realizar la investigación “Cooperación Transfronteriza Costa Rica – Panamá: Gobernanza Ambiental”.

Tabla 2.1
Cronograma de Actividades

Etapa	Actividad	Periodo
Fase Preparatoria	Recopilación preliminar de información.	Septiembre 2011
	Esquema inicial de secciones.	
	Identificación de información faltante.	
	Elaboración de instrumentos.	
Trabajo de Campo/Aplicación de instrumentos	Gira a zona de estudio en Costa Rica.	Octubre-Diciembre 2011
	Gira a Ciudad Panamá.	
	Gira a zona de estudio en Panamá.	
	Sistematización de información recopilada.	
Análisis de información	<u>Desarrollo de Introducción y Capítulo II: Planteamiento del problema, objetivos, justificación, estado de la cuestión y marco teórico conceptual.</u>	Enero-Febrero 2012
	Revisión del tutor.	Marzo 2012
	<u>Desarrollo del capítulo III: Evolución de la gestión ambiental en los recursos naturales transfronterizos entre Costa Rica y Panamá.</u>	Abril – Mayo 2012
	Revisión del tutor.	Junio 2012
	<u>Desarrollo del capítulo IV: Gestión conjunta de la cuenca binacional del río Sixaola.</u>	Julio – Agosto 2012
	<u>Desarrollo del capítulo V: Gestión conjunta del Parque Internacional La Amistad.</u>	Septiembre - Octubre 2012
	Elaboración de las conclusiones y recomendaciones.	Noviembre - Diciembre 2012
	Revisión del tutor.	Enero 2013
Preparación del documento final	Incorporación de observaciones.	Febrero 2013
	Revisión Lectoras.	Marzo – Abril 2013
	Trámites para Defensa	Mayo 2013

CAPITULO III. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN BINACIONAL EN LOS RECURSOS NATURALES TRANSFRONTERIZOS ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, los intercambios entre Costa Rica y Panamá como Estados vecinos son fundamentales para su sobrevivencia y geopolítica. De acuerdo a Murillo los “Estados pequeños parecen obviar esta realidad y priorizar las relaciones con actores allende ese primer círculo, minimizando la realidad geográfica, política y geoestratégica” (2011; 41). Sin embargo, estas relaciones son fundamentales en tanto el límite define el territorio donde el Estado ejerce su soberanía, por lo que para minimizar el surgimiento de conflictos es necesaria una aceptación mutua de la delimitación y respeto de la misma.

Aunado a esto son espacios sumamente complejos en tanto albergan una discontinuidad política y administrativa, más no necesariamente cultural, ambiental e incluso económica. Esta dinámica no escapa del caso entre Costa Rica y Panamá, cuyo límite es el cuarto más extenso de Centroamérica abarcando 333,5 kilómetros (Matul 2007; 105). Aunque, al igual que el resto de zonas de frontera de Centroamérica, las comunidades que la componen enfrentan en general bajos niveles de desarrollo; al mismo tiempo es un territorio con una gran diversidad cultural y natural, se caracteriza por la presencia de afrocaribeños, grupos indígenas (Bribris, Cabécares, Guaymies, Ngäbe-Buglé y Keköldi), múltiples microclimas y ecosistemas, áreas protegidas, zonas costeras, bosques, entre otros.

Son dichas características ambientales y culturales las que convierten a la diada Costa Rica y Panamá en una zona interdependiente a nivel local, pues se generan múltiples intercambios transfronterizos sociales, económicos, ambientales y culturales. Por ejemplo, los territorios donde habita la etnia Bribri se encuentran divididos por el límite internacional, pero sus habitantes mantienen estrechas relaciones socioeconómicas e incluso lazos familiares entre habitantes de ambos lados del límite, porque se consideran

una sola comunidad. Mientras que en la frontera pacífica, anualmente alrededor de “15.000 indígenas de la etnia Ngäbe-Buglé migran año tras año durante los tiempos de cosecha de café -entre los meses de agosto y marzo- desde su comarca en Panamá para trabajar en Costa Rica” (UNED 2012).

Asimismo, están presentes ecosistemas de carácter transfronterizo como el caso de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad, es decir, sistemas naturales conformados por una serie de cadenas que muestran la interdependencia de los organismos dentro del mismo, sin importar la existencia de una frontera político-administrativa. Y estos ecosistemas proveen y condicionan los medios de vida de las poblaciones locales, que comparten características culturales, sociales y comerciales las cuales generan una identidad y relación de vecindad que difiere de la delimitación Estado-Nación.

Estos intercambios transfronterizos a nivel local inciden en la intensidad de las relaciones binacionales a nivel de gobiernos, pues deben adoptar políticas públicas para regularlos. Otros elementos que influyen en las relaciones con los Estados vecinos son el grado de apertura o permeabilidad de las fronteras, las políticas públicas, los acuerdos interestatales y las iniciativas regionales (Cfr. Perkmann & Sum 2002).

En el caso de Costa Rica y Panamá se presenta una frontera altamente permeable, pacífica (omitiendo el breve conflicto armado por la delimitación fronteriza en 1921) que ha desencadenado la ratificación de un Convenio Binacional para el Desarrollo Fronterizo, así como el establecimiento de políticas públicas sectoriales que promuevan el desarrollo en la zona fronteriza. Sin embargo, como se observará en las secciones posteriores, se han presentado fluctuaciones en la intensidad de las relaciones binacionales, evidenciando que la agenda binacional no ha sido una prioridad constante en su política exterior.

A. RELACIONES BINACIONALES ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ

Los vínculos entre Costa Rica y Panamá datan desde la época colonial, debido a intercambios comerciales a través de la Ruta o Camino de Mulas. Dicho camino fue construido con el objetivo de “unir Cartago (en la subcuenca oriental de la Depresión Tectónica Central) con Tierra Firme (Panamá), pero también el camino contribuyó a unir Nicaragua, Costa Rica y Panamá” (Amador 1978; 75).

Las relaciones diplomáticas entre ambas naciones iniciaron en 1903 cuando la República de Panamá se independiza de la Gran Colombia, lo cual motivó el inicio de las negociaciones para determinar los límites entre Costa Rica y Panamá. Se recurrió a negociaciones binacionales infructuosas, por lo que se somete a arbitraje en dos ocasiones con los Laudos emitidos por el francés Emile Loubet en 1900 y el estadounidense Edward Douglas White en 1914. Costa Rica no estuvo de acuerdo con la delimitación propuesta por Loubet, lo cual dio paso al segundo arbitraje, cuyo dictamen no fue acogido por Panamá.

Las tensiones continúan hasta que ambos gobiernos desean “ejercer una autoridad efectiva en el territorio situado entre Punta Burica y el río Golfito” (Sibaja 2009). Por lo que en 1921 se desemboca el conflicto armado conocido como la Guerra de Coto. Según Sibaja (2009) la causa inmediata radica el 20 de febrero de 1921 cuando el presidente Acosta de Costa Rica y su gabinete se reúnen y consideran que era una obligación indeclinable desalojar a las autoridades panameñas de los pueblos invadidos. No obstante, autores como Girot y Foucher sostienen que

Esto se debió en parte a la influencia de la empresa bananera Chiriquí Land Company, ubicada en el Valle del Río Sixaola, Changuinola y Almirante. Esa compañía es considerada una de las primeras en tener una extensión y un impacto transfronterizo, debido a las inversiones en infraestructura y los constantes flujos de personas y de capitales que se daban entre los dos países alrededor de esta empresa (Giro, 1997: 293). Según Foucher, la frontera Costa Rica-Panamá es una que nace del arbitraje de esta bananera (Foucher, 1991: 152). La influencia de esta compañía motivó las

relaciones conflictivas entre ambos países, los cuales llegaron hasta la ruptura de sus relaciones diplomáticas de 1917 a 1928 (Giro, 1997: 293) (Rodríguez 2008; 23)⁸.

La Guerra de Coto no fue exitosa para ninguno de los dos países, algunos de los resultados según Sibaja (2009) fueron: 1) la muerte de treinta costarricenses y del lado panameño hubo solamente tres heridos; 2) en la costa del Caribe toda la región de Bocas del Toro quedó en manos de las tropas costarricenses y 3) los costarricenses tomaron posesión de Coto, ante la presencia fiscalizadora de los cañones del “Pennsylvania” (es decir, con respaldo de Estados Unidos). A pesar de esta batalla, el conflicto militar no resolvió el diferendo, porque Panamá no reconoció la jurisdicción costarricense sobre el territorio en disputa; por lo tanto, el problema se mantuvo latente y en años posteriores fueron frecuentes los incidentes en el sector pacífico de la frontera.

En 1941 fue resuelto el diferendo mediante la firma del tratado de límites Arias Madrid-Calderón Guardia, mejor conocido como Echandi Montero-Fernández Jaén, “cediéndole Panamá 2 368 hectáreas a Costa Rica, recibiendo 2 032 hectáreas a cambio; adquiriendo Costa Rica derechos sobre la zona de los Cotos y Panamá una contraparte del Valle del Río Sixaola” (Smith 1986;65). Con lo cual “se inicia un periodo de relaciones armoniosas al punto que esta región fronteriza es considerada como una de las más pacíficas y conducentes a la cooperación transfronteriza en la región [centroamericana]” (Giro en Rodríguez 2008; 24).

Siguiendo la misma idea, el señor Marcelino Rodríguez, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá indica que los “diferendos históricos entre ambas naciones se han superado, dando paso a relaciones diplomáticas del más alto nivel a través del intercambio de visitas oficiales y a nivel de cancilleres, así como la firma de acuerdos binacionales en diferentes materias” (Rodríguez, 2011).

Para concluir esta sección, se debe recordar que la delimitación fronteriza es un proceso inevitable en las relaciones internacionales, pues las fronteras junto con la

⁸ Se puede respaldar la afirmación de estos autores en tanto desde febrero de 1904 “el secretario de Estado norteamericano John Hay había hecho extensivo al gobierno panameño, el interés de Estados Unidos de llegar a un arreglo en la cuestión de límites con Costa Rica” (Smith 1986; 64). Aunado a este hecho, desde “1984 se había formado la primera empresa exportadora de banano, correspondiéndole a la Aspinwall Fruit Co. Subsidiaria del ferrocarril transistmico, desarrollar la actividad a partir de 1982” (Smith 1986; 65).

soberanía son los elementos que definen el Estado. La misma se realiza generalmente a través de canales diplomáticos, sin embargo, como en el caso entre Costa Rica y Panamá, generalmente causa conflictos entre las partes involucradas que pueden escalar hasta ser armados. Pero finalmente, lo que importa es la aceptación y respeto por parte de ambos Estados en la delimitación y demarcación de la frontera acordada, pues como en el caso estudiado, esto permite la estabilidad de las relaciones binacionales y es la base para las relaciones de cooperación.

B. CONVENIO SOBRE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO COSTA RICA - PANAMÁ

Las buenas relaciones entre ambas naciones se han nutrido de valores compartidos entorno a la promoción de la democracia, derechos humanos, justicia y la búsqueda del desarrollo económico y social. Traduciéndose en la firma del Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá para la Cooperación Fronteriza de 1979; este acto representa un hito para las relaciones de cooperación transfronteriza entre ambas naciones.

De acuerdo a su preámbulo, dicho acuerdo se fundamenta en que la “cooperación transfronteriza incrementará la actividad económica, elevará los niveles de vida de la región y estrechará aún más los lazos fraternales existentes entre ambos países” (véase anexo 2). Su contenido se enfoca principalmente a la ejecución de proyectos de inversión o asistencia técnica en la región, y es importante notar la creación de estructuras de coordinación como la Comisión de Trabajo y la Comisión de Evaluación, conformadas en cada país por al menos dos funcionarios de cada sector comprendido, estas fueron de carácter estrictamente nacional y por cesar al término del proyecto que conllevó su creación.

Además el texto del Convenio estipula el nombramiento de un Coordinador General por cada país, encargado de hacer los llamamientos necesarios para la conformación de las Comisiones, y será el contacto para acuerdos o reuniones binacionales de las Comisiones. Si bien no se establece una estructura de gobernanza binacional, en 1985 se

da origen a un programa de trabajo binacional, y con ello a mecanismos de coordinación binacional que mejoran el diálogo y la confianza entre Costa Rica y Panamá.

Las principales actividades que se ejecutaron fueron construcción de instalaciones de vigilancia sanitaria y cuarentenarias en la frontera Panamá-Costa Rica, establecimiento de canales de comunicación para la atención de problemas sanitarios, reuniones para la gestión del PILA, demarcación de la frontera, acuerdo para un programa de vigilancia epidemiológica, convenios entre universidades, entre otros. Los avances más importantes se dieron en el sector agropecuario con el tema fitosanitario y epidemiológicos; se debe destacar que los logros en el tema agrícola contaron con el apoyo financiero del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

No obstante, el principal obstáculo para la implementación de los proyectos estipulados en el Convenio fue el financiero. De acuerdo a un informe de evaluación facilitado por la Secretaría Ejecutiva actual, “en el Convenio se estableció que el BID otorgaría la ayuda financiera para el desarrollo del mismo, y que los fondos de pre-inversión de ambos países también, pero en la realidad no se ha contado con la disponibilidad de esos fondos” (SF; 2). Aunado a esto, se destaca la falta de coordinación a nivel nacional para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Si bien el Convenio de 1979 no generó los resultados esperados, su éxito radica en que es el antecedente y origen del trabajo binacional actual. Los intercambios que se produjeron evidenciaron las áreas de trabajo que necesitaban un abordaje binacional, y la estructuras de gobernanza que surgieron son el predecesor de las establecidas en el convenio actual. Por esta razón, el 3 de mayo de 1992 las repúblicas de Costa Rica y Panamá firman un nuevo Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo (véase anexo 3), el mismo es ratificado por la Asamblea Nacional de la República de Panamá en agosto de 1994, y por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el 10 de julio de 1995. Lo mismo

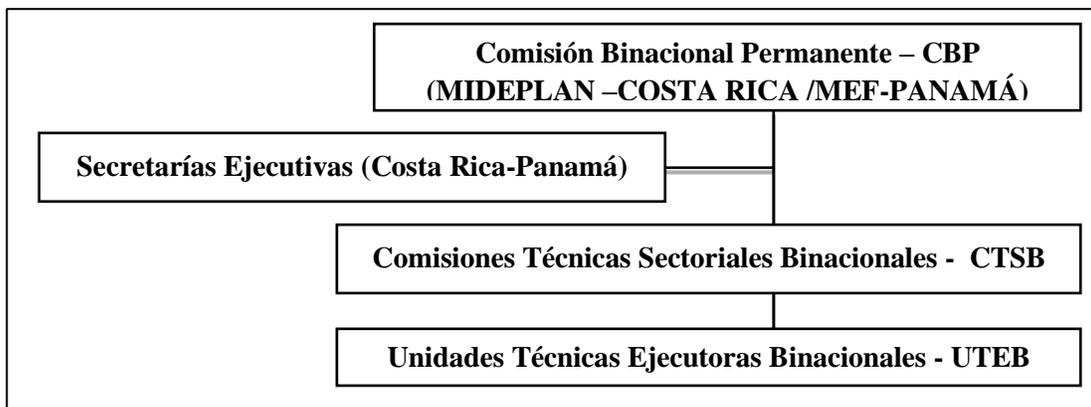
CONSIDERANDO que el Convenio para realizar la cooperación fronteriza suscrito entre ambos países el 3 de marzo de 1979 ya cumplió con los objetivos propuestos, que es necesaria una mayor integración de las actividades que se llevan a cabo en la región fronteriza y que en razón de la experiencia desarrollada por las diferentes Comisiones Técnicas Binacionales en los distintos sectores de actividad económica y

social, se hace asimismo necesario establecer un nuevo marco jurídico adecuado a las nuevas realidades y metas en materia de cooperación y desarrollo fronterizo (Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá 1992).

Su objetivo consiste en “ampliar, mejorar y profundizar sus relaciones de cooperación en todos los campos, para contribuir significativamente al desarrollo y mejoramiento social, económico, comercial, ambiental y político en general de la región fronteriza y fortalecer el proceso de integración entre ambos” (Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá 1992). Por tanto, abarca los sectores: agropecuario, obras públicas y transportes, recursos naturales, régimen municipal, agroindustria, educación, turismo, planificación y desarrollo rural, entre otros.

A diferencia de su predecesor, este Convenio creó una estructura de gobernanza binacional compuesta por la Comisión Binacional Permanente, las Secretarías Ejecutivas, las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales, las Unidades Técnicas Ejecutoras Binacionales, la figura 3.1 ilustra la estructura básica del Convenio:

Figura 3.1
Estructura Básica del Convenio Fronterizo Costa Rica – Panamá



Fuente: MIDEPLAN. 2012.

La Comisión Binacional Permanente se compone por los Ministros del MIDEPLAN y del MEF (quienes la presiden), los representantes de las instituciones involucradas en los programas, proyectos o actividades del Convenio y los gobernadores de las provincias de la región fronteriza. Sus principales funciones son:

- i. Establecer las políticas y aprobar los planes de ejecución relativos al Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo.
- ii. Decidir a nombre de los gobiernos sobre programas, proyectos o actividades y otros aspectos relevantes a la ejecución del Convenio.
- iii. Organizar y coordinar la participación de las instituciones de los países.
- iv. Presentar para su debido trámite solicitudes de crédito y cooperación técnica y financiera, administrar dichos créditos y asistencias técnicas, representar a los gobiernos en los aspectos administrativos y jurídicos.
- v. Asignar y aprobar con las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales y con los entes u órganos de los países, la ejecución de los programas, proyectos o actividades.
- vi. Supervisar, la ejecución de los programas, proyectos o actividades que se ejecuten al amparo de este Convenio.
- vii. Asignar o aprobar la ejecución de programas, proyectos y actividades presentadas por las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales, a través de las Secretarías Ejecutivas.

Se establece una Secretaría Ejecutiva en cada país, adscrita al Ministerio de Planificación, y la cual debe realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones de la Comisión. Se crearon las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales (CTSB) para tratar temas específicos como ambiente, turismo, obras públicas y transportes, entre otros; y estas a su vez crearon las Unidades Técnicas Ejecutoras Binacionales (UTEB) para la ejecución de cada programa o proyecto dentro del sector.

Este tipo de estructura de gobernanza binacional es un importante avance en comparación con la del Convenio anterior. No obstante, carece de representación de la sociedad civil en la toma de decisiones y de la definición de mecanismos de rendición de cuentas, comprometiendo así la legitimidad de dicha estructura de gobernanza. Ante esto el Secretario Ejecutivo por Panamá, Lic. Israel Barrera (2011), manifiesta que la sociedad civil participa a nivel de las comisiones técnicas sectoriales binacionales, a pesar de que esto no está definido en el Convenio. De igual forma han desarrollado un reglamento operativo que está en espera de aprobación oficial por parte de la Comisión Permanente,

en el cual se incorpora de forma explícita a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones sectoriales. Sin embargo, para diciembre de 2012 se han realizado solamente tres reuniones de la Comisión Binacional Permanente.

Se debe destacar que las actividades binacionales entre Costa Rica y Panamá también incluyen la firma en 2001 de un Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, y en 2008 ratificaron un Tratado de Libre Comercio. Además, en el marco del Convenio se han celebrado acuerdos y actividades de diversa índole.

A modo de síntesis, se debe observar que la relación de cooperación entre Costa Rica y Panamá ha mostrado altibajos. Por ejemplo, las relaciones diplomáticas fueron muy positivas al momento de la constitución de Panamá como Estado, siendo Costa Rica uno de los primeros países en otorgar su reconocimiento a la nueva nación; no obstante en menos de veinte años se desarrolla un conflicto armado por la delimitación fronteriza.

En esta misma línea, una vez firmado el tratado de límites en 1941, a pesar de existir relaciones cordiales, transcurren casi 30 años para que se firme un nuevo convenio binacional en 1979 para fomentar la cooperación transfronteriza. Si bien tal Convenio fue un hito en las relaciones binacionales, sus resultados no fueron los esperados por la falta de coordinación a nivel nacional y binacional, así como la ausencia de recursos económicos para materializar todos los compromisos adoptados.

Aunque se mantienen algunas actividades de carácter binacional principalmente alrededor del PILA, es hasta 1992 que se firma un nuevo Convenio diseñado con mayor operatividad para su ejecución. Sin embargo, transcurren quince años para que se realice la primera reunión de su principal órgano: la Comisión Binacional Permanente; y a pesar que se constituyó desde la ratificación del Convenio, en el periodo 1994-2012 solamente se han realizado tres reuniones. Es por esta razón, que si bien la cooperación entre Costa Rica y Panamá presenta avances en su institucionalización, su ritmo pausado demuestra que el fortalecimiento y consolidación de los mismos no ha sido prioritario en la agenda de ninguno de los dos países.

C. TEMA AMBIENTAL EN LA AGENDA BINACIONAL

La interdependencia provocada por los temas ambientales a nivel internacional implica una interacción recíproca entre las estructuras domésticas y las fuerzas internacionales. Las regulaciones por las normas de cooperación internacional impactan las estructuras nacionales, pero también la estructura nacional influye el comportamiento de los Estados en la palestra internacional y es determinante para la aplicación de los acuerdos ambientales internacionales.

Producto de las dinámicas de cooperación internacional se han firmado y ratificado una serie de acuerdos multilaterales ambientales. Tales acuerdos constituyen un marco de referencia para la legislación y gestión de los recursos naturales a nivel nacional; y por tanto, también influyen en la consolidación de una agenda binacional de trabajo. En la tabla 3.1 se identifican los principales acuerdos ambientales de los que Costa Rica y Panamá son parte, y que por ende inciden en las relaciones de cooperación ambiental entre ambas naciones.

Tabla 3.1 Acuerdos Internacionales.
Fecha de Firma, Ratificación, Adhesión o Aceptación de Acuerdos Internacionales

Nombre	Costa Rica	Panamá
Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Específicamente como Hábitat de Areas Acuáticas. Ramsar, 02.02.71	27/04/1992 :EV	26/11/1990: EV
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, París 21.11.72	23/08/1977:R	03/03/1978: R
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. Washington, 03.03.73. Enmendada en Bonn, 22.06.79	30/06/1975: R	17/08/1978: R
Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Montego Bay, 10.12.82	21/09/1991: R	01/07/1996: R
Convención de Cartagena Para la Protección y Desarrollo del Medio Marino De la Región del Gran Caribe, 24.03.1983	01-08-91: A	24-11-83: A
Cartagena: Protocolo sobre Derrames de Petróleo, Cartagena, 24.03.1983	01-Aug-91: A	07-11-87: R
Convención para la Protección de la Capa de Ozono. Viena, 22.03.85	30/07/1991: A	13/02/1989: A
Convención para el Control de los Movimientos	07/03/1995/1: A	22/02/1991:

Transfronterizos de los Desechos Peligros y su Eliminación. Basilea, 22.03.89		R
Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. San José, 12.12.89	19/07/1991: A	10/09/1996: R
Protocolo de a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos Tegucigalpa. 23.07.92	26/06/95: R 05	26/03/96: R
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central. Managua, 05.06.92	12/12/1994: R	26/05/1995 : R
Convención sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro, 05.06.92	26/08/1994: R	17/01/1995: R
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Nueva York, 09.05.92	26/08/1994: R	23/05/1995: R
Convenio Regional sobre Cambios Climáticos. Guatemala, 29.10.93	09/01/1996: R	26/05/1995: R
Convenio para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales. Guatemala, 29.10.93	22/06/1996: R	22/06/1995: R
Convención de Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en Países con Sequías Severas y/o Desertificación, Particularmente en África. París, 17.10.94	08/01/1998: R	04/04/1996: R
Protocolo a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Kyoto ,11.12.97	27/04/1998: F	05/03/1999: R
Convención para el Procedimiento del Consentimiento Informado Previo de Ciertos Productos Químicos Peligrosos y Plaguicidas en el Comercio Internacional, 10.09.98	17/08/98: F	18/08/2000: R.
Protocolo sobre la Responsabilidad y Compensación por Daño Resultante de Movimientos Transfronterizos de Sustancias Peligrosas y su Eliminación. Basilea, 10.12.99	27/04/2000: F	NI
Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad a la Convención sobre la Diversidad Biológica. Montreal, 29.01.00	24/05/2000: F	01/05/2002:R
Convención sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Estocolmo, 22.05.01	16/04/02: F	05/03/2003: R

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CCAD. (s.f).

De igual forma, la legislación nacional es un factor que afecta la cooperación binacional entre ambos países. Esto debido a que la implementación de acciones en los ecosistemas compartidos, como el Parque Internacional La Amistad y la Cuenca Binacional del Río

Sixaola, requiere que la legislación de ambos países posea principios similares, e idealmente se encuentre homologada.

Ambas naciones reconocen en sus constituciones políticas la importancia de la temática ambiental. En el caso de Costa Rica el artículo 50 establece el “derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado”. Mientras que en la constitución panameña el artículo 118 establece que es “deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana”.

La legislación ambiental en Costa Rica es abundante, involucra diversas dependencias y entidades, y en muchos casos conlleva duplicidad de funciones. Para efectos de los casos de estudio se debe destacar la existencia de la ley Orgánica del Ambiente (N° 7554 del 4 de octubre de 1996), la ley de Aguas (N° 276 del 28 de agosto de 1942), la ley de Biodiversidad (N° 7788 del 30 de abril de 1998), la ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (N° 7779 del 30 de abril de 1998), la ley Forestal (N° 7575 del 16 de abril de 1996) y la ley de Conservación de la Vida Silvestre (N° 7317 del 30 de octubre de 1992). Se debe resaltar la ausencia de una ley de cuencas o al menos una ley de aguas actualizada que incluya elementos necesarios para la gestión integrada de los recursos hídricos.

En Panamá también existe un amplio marco legal ambiental. No obstante, las leyes que se refieren a temas relevantes para la presente investigación son la ley General de Ambiente (N° 41 del 1 de julio de 1998), la ley para el Manejo, Protección y Conservación de Cuencas (N°44 del 5 de agosto de 2002) y la ley Forestal (N° 1 del 3 de febrero de 1994). Es importante destacar que si bien este país no posee una ley de aguas actualizada, la ley N°44 sobre tema de aguas para el manejo, protección y conservación de cuencas representa un avance importante.

La legislación ambiental de ambas naciones se desprende de los principios del derecho internacional y de los acuerdos ambientales multilaterales que han firmado y ratificado. Por esta razón, la gestión conjunta en ecosistemas compartidos como la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad se ve amparada

en normativas que si bien no están homologadas, sientan una base legal que permite elaborar planes de manejo para la gestión conjunta.

Ahora bien, el que exista un marco legal propicio para la cooperación ambiental, no significa que sea un tema de agenda en la relación binacional. En el caso de Costa Rica y Panamá, Murillo considera que “la agenda bilateral ambiental está desatendida; aunque para ambos gobiernos, según el discurso oficial, el tema ambiental es prioridad” (2011; 36). Si bien esta premisa es cierta, se debe reconocer que la temática sí ha sido contemplada de alguna forma desde el Convenio de Cooperación de 1979.

La aproximación a la temática ambiental en dicho Convenio se da desde una perspectiva de inversión y crecimiento económico; pues se establece realizar estudios de factibilidad para el uso potencial de la tierra, conservación de bosques maderables y fábrica de madera contrachapada. Sin embargo, se lograron resultados más allá de esta visión, como por ejemplo un “acuerdo básico para el establecimiento y manejo conjunto del Parque Internacional La Amistad en la región fronteriza, y medidas para agilizar la formulación de un plan de manejo y desarrollo de dicho Parque” (Secretaría Ejecutiva Panamá SF; 3)

En el Convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo de 1992 se vio la necesidad de ampliar las acciones del sector de recursos naturales, y la importancia de establecer y desarrollar una estrategia conjunta para la captación de cooperación técnica y financiera para el desarrollo de proyectos binacionales. Por esta razón, se crea la Comisión Técnica Sectorial Binacional de Recursos Naturales, cuyas principales áreas de trabajo son:

- i. Proyecto Cuenca Binacional del Río Sixaola.
- ii. Fortalecimiento de negocios ambientales y redes económicas verdes.
- iii. Reforestación y zona fronteriza.
- iv. Reconocimiento de la vulnerabilidad de la zona binacional.
- v. Áreas protegidas en peligro/PILA.
- vi. Importación y exportación de productos forestales.
- vii. Incendios Forestales.

- viii. Iniciativa para la creación de una nueva Área Protegida “Chorogo, Palo Blanco, San Bartolo”.

En el marco de las tres reuniones de la Comisión Binacional Permanente se ha abordado la temática ambiental. En la primera reunión, enero de 2010, se dio la oficialización de las comisiones técnicas sectoriales binacionales, de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad. Asimismo, en esta reunión se destaca el lanzamiento del proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y se acuerda realizar las gestiones necesarias para conocer la situación del informe de UNESCO requerido para el Parque Internacional La Amistad. Finalmente, se hace la recomendación a la CTSB de recursos naturales de “instar al MINAET Costa Rica y a la ANAM Panamá para que –en lo posible–, amplíen sus actividades de cooperación y desarrollo al resto del cordón fronterizo, además de las acciones que se desarrollan en la Cuenca del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad” (Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá 2010).

La segunda reunión, en diciembre de 2010, destaca el inicio del proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, pero se recomienda a las secretarías ejecutivas la revisión de la estructura de la Comisión Binacional del Río Sixaola. Por otra parte, se acuerda solicitar al SINAC-MINAET de Costa Rica y a la ANAM de Panamá preparar el Informe Binacional sobre la situación del PILA para ser remitido al Comité de Patrimonio Mundial –UNESCO en febrero del 2011. En la tercera reunión, realizada en junio de 2011, las delegaciones básicamente repasaron las principales acciones realizadas por el proyecto “Gestión Integrada de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola”.

Para finalizar es interesante destacar que las acciones de cooperación ambiental entre los gobiernos de Costa Rica y Panamá durante las últimas tres décadas se han limitado al Parque Internacional La Amistad y más recientemente a la Cuenca Binacional del Río Sixaola; siendo esto reconocido por los mismos gobiernos en las actas de sus reuniones. Dicha situación demuestra que la existencia de ecosistemas de carácter binacional y las dinámicas que estos generan, propician la cooperación entre Estados y promueve la

conformación de regímenes internacionales como el Convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo y estructuras de gobernanza como la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora del Parque Internacional La Amistad.

CAPÍTULO IV. GESTIÓN CONJUNTA DE LA CUENCA BINACIONAL DEL RÍO SIXAOLA

Las cuencas internacionales o compartidas⁹ son recursos de interés geopolítico de los Estados, en tanto constituyen ecosistemas que desafían las fronteras del Estado nación e imponen dinámicas transfronterizas que en muchos casos implican retos para la estructura del mismo en términos de soberanía, intereses y seguridad. Asimismo, generan relaciones de poder entre los Estados ribereños según su posición aguas arriba, aguas abajo o por vertientes, desencadenando dinámicas de cooperación y conflicto.

La gestión de las cuencas internacionales se ve regulada por el derecho internacional, particularmente por las normas de Helsinki y los principios generales codificados en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación (1997), los cuales son:

- i. Cooperación y buena vecindad
- ii. Utilización equitativa y razonable
- iii. Deber de no causar daños (sensibles)
- iv. Gestión integrada
- v. Sostenibilidad
- vi. Participación
- vii. Deberes procesales (intercambio de información, consulta y negociación)
- viii. Conservación de ecosistemas

A pesar de estar impregnadas de intereses geopolíticos, las cuencas compartidas tienen un alto potencial para generar relaciones amistosas entre Estados. Un claro ejemplo es el de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, alrededor de la cual se ha construido un

⁹ La cuenca hidrográfica internacional se define como “el área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, delimitada por la línea divisoria del sistema de las aguas, incluyendo las aguas superficiales y subterráneas que fluyen hacia un término común” (Aguilar & Iza 2006; 14). Es importante destacar que no se limita al curso de agua, sino que incluye el área, los ecosistemas y sus interacciones.

esquema formal de cooperación entre Costa Rica y Panamá. Asimismo, es una zona en la que confluyen proyectos e iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo enfocadas en la gestión sustentable de la misma.

Este capítulo analiza la gobernanza de la Cuenca Binacional del Río Sixaola desde la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS). De ahí que se estructura a partir de tres categorías de análisis: institucionalidad, actores y legitimidad; las cuales no son excluyentes entre sí, al contrario, su interrelación es la que sustenta la gobernanza. Además se abordará el aporte de los flujos de la cooperación internacional para el desarrollo en la gestión conjunta de la cuenca.

A. ORIGEN DE LA COMISIÓN BINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO SIXAOLA

La zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá, específicamente la región de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, fue priorizada por ambos países en el contexto del Plan Puebla Panamá, una iniciativa mesoamericana que tenía el objetivo de profundizar la integración regional e impulsar el desarrollo social y económico de Centroamérica. De esta forma acuerdan impulsar un estudio en la Cuenca Binacional del Río Sixaola, debido a que el “desarrollo de la zona es prioritario para ambos países, en atención al alto potencial de sus recursos naturales y las condiciones socioeconómicas prevalecientes” (Gallardo; Villalvilla; Martín & Meza SF; 4).

Por esta razón se buscó financiamiento no reembolsable para la elaboración de una Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (ERDS), obteniendo el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Fondo Fiduciario Español. La elaboración de la estrategia abarcó el 2003 y 2004, fue un proceso altamente participativo, en el cual “estuvieron involucradas instituciones nacionales, regionales, gobiernos locales, indígenas, sector productivo, organizaciones comunitarias, entre otras; y formularon una visión de desarrollo sostenible para la región a través de múltiples talleres en todos los niveles” (Barrera 2011).

A raíz de esta Estrategia se vio la necesidad de formular un proyecto binacional para la gestión integral de los recursos naturales en la zona, y recomienda la creación de dos entidades: el Comité Binacional de Cuenca del Río Sixaola (el cual se basa en los temas de planificación en subcomités de cuenca establecidos para la Cuenca Alta, Media y Baja), y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Proyecto.

La ERDS propone que el Comité Binacional de Cuenca del Río Sixaola sea la entidad central para la ejecución del proyecto, y la base para un futuro organismo permanente de cuenca. El mismo obtiene su carácter binacional al plegarse al Convenio Fronterizo, pero de igual forma deberá tomar en consideración la legislación a nivel nacional en materia de cuencas. Y estipula que su conformación debe ser la siguiente:

Para efectos del proyecto será presidida por los representantes regionales designados por MINAE (Costa Rica) y ANAM (Panamá), quienes presidirán alternadamente el Comité, y estará integrado por las instituciones sectoriales con presencia regional, y que son claves para propiciar una gestión ambiental integral de la Cuenca (MINAE, ANAM, MIDA, MAG), la reducción de la vulnerabilidad ambiental (CNE-SINAPROC), y el mejoramiento de la calidad de vida de la población presente en la cuenca (MINSA, Municipalidad de Changuinola y Municipalidad de Talamanca) igualmente tendrá representación de MIDEPLAN a través del encargado del Consejo Regional de la Región Huetar Atlántica. Además de la participación institucional, esta entidad estará integrada por 5 representantes, 2 personas (uno panameño, uno costarricense) de los sectores de la Cuenca Media y Baja, y un representante costarricense de la Cuenca Alta (Gallardo et al. SFa; 52).

Además recomienda el establecimiento de Subcomités de Cuenca Binacionales (alta, media, baja) como entidades fundamentales para el proceso de planificación del proyecto, “porque son las unidades en donde participarán ampliamente diversos sectores de la sociedad civil para tratar los problemas, preocupaciones y prioridades que deben ser atendidas en los diversos ámbitos de la cuenca alta, media y baja” (Gallardo et al. SFa; 53). La estructuración y funcionamiento de los comités se desarrollará en su respectivo reglamento. Y finalmente, estaría la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Proyecto (UTEBP) entidad que facilitará la gestión técnica y financiera del proyecto.

En 2007 se aprueba el proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola (también conocido como Proyecto Binacional Sixaola), y se establece formalmente la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS), la

cual es de carácter multisectorial, e impactará en el nivel regional, local y binacional. El manual operativo del proyecto estipula que “es la entidad que se propone para la gestión estratégica del proyecto, la cual tendrá carácter de Comisión Técnica Sectorial Binacional, de cuya experiencia podría derivarse en el futuro la instancia permanente para la gestión integrada de la Cuenca” (Costa Rica - Panamá 2009; 26). Sus funciones son:

- i. Concertar y aprobar las políticas y estrategias operativas para el manejo integral de la cuenca y del Proyecto.
- ii. Promover el ordenamiento territorial y la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOTF).
- iii. Aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs) preparados por la Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB) del Proyecto.
- iv. Velar mediante seguimiento y evaluación por la adecuada ejecución del presupuesto de inversiones concertadas y aprobado en el POA.
- v. Revisar los informes anuales de ejecución física y estados financieros preparados por la UTEB del Proyecto.
- vi. Ser espacio y foro para la resolución de conflictos y/o controversias aportando elementos que propicien consensos entre los diversos actores.
- vii. Vigilar la gestión integrada del proyecto y sus vínculos de gestión con el Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y de la Cuenca del Sixaola.
- viii. Otras que la gestión binacional del proyecto le demande. Para efectos de este Proyecto, la Comisión Binacional Permanente delegará la aprobación de los Planes Anuales Operativos, en la CBCRS.

Posteriormente, la Comisión se oficializa con el canje de notas en 2007 entre Ministros de Relaciones Exteriores Bruno Stagno de Costa Rica y Samuel Lewis de Panamá, donde mencionan la creación de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola en el marco del proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola, su composición y funciones (véase anexo 4). En las próximas secciones se analizará la gobernanza ambiental de la cuenca entorno a dicha Comisión.

B. INSTITUCIONALIDAD DE LA COMISIÓN BINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO SIXAOLA

La estructura y objetivos de las comisiones o instituciones de cuencas internacionales están determinadas por el contexto físico, socio-político y económico. Pues factores como el caudal, la variabilidad del cauce, la navegabilidad, la calidad del agua, la forma en que se comparte la cuenca (aguas arriba-aguas abajo o por vertientes), entre otros; influyen en las oportunidades y dificultades de la gestión compartida de la cuenca internacional. Los objetivos a negociar y la dinámica de negociación se ven afectadas por tensiones históricas, cantidad de Estados ribereños, el conocimiento sobre la cuenca, la dependencia económica, las relaciones geopolíticas, entre otros.

El caso de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola es particular, pues surge en el marco del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá; y no por un tratado específico para la gestión de una cuenca internacional como en la mayoría de los casos. Por esta razón, la negociación no estipuló temas como el caudal, la variabilidad del cauce, la navegabilidad, la calidad del agua, la forma en que se comparte la cuenca, entre otros. Sino que la CBCRS surge como una oportunidad que ven los Estados para obtener fondos de cooperación internacional para el desarrollo de la cuenca del Sixaola, entendiendo cuenca como un ecosistema, y no limitándose únicamente a la gestión del recurso hídrico.

Otra peculiaridad radica en que a pesar de ser una zona propicia para la cooperación intergubernamental, las variaciones en el cauce del río Sixaola (producto de desbordamientos periódicos) generan un ambiente conflictivo a nivel local, especialmente entre productores, más no afecta las relaciones gubernamentales. Lo anterior debido a que los pobladores locales consideran que el límite entre Costa Rica y Panamá es el río, por tanto, cuando el cauce cambia y hace que sus propiedades se ubiquen del otro lado del río, estos pasan a ser territorio panameño o costarricense según corresponda¹⁰. Sin

¹⁰ Esta percepción se puede encontrar en el documento producido por la Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible, al afirmar que “existe una realidad que constituye un factor determinante en las relaciones bilaterales y repercute en los diferentes ámbitos, pero sobre todo en lo ambiental: la “conducta” del río Sixaola, que ha dejado propiedades de panameños en territorio costarricense y viceversa” (Murillo 2011; 36).

embargo, esta percepción es errónea en tanto el tratado limítrofe de 1941 es bastante claro con respecto al establecimiento del límite haciendo referencia al thalweg y coordenadas¹¹.

Además, no se refleja una relación de poder aguas arriba (Costa Rica) – aguas abajo (Panamá) en el Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá, ni en las funciones o estructura de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. Esto gracias a que, como se mencionó anteriormente, su conformación no se debe a temas específicos de la gestión del agua, sino a una estructura de cooperación más amplia. Por lo que los acuerdos alcanzados en el marco de la comisión tienen más posibilidad de reflejar una distribución de beneficios equitativa entre los actores involucrados.

Con respecto a sus funciones, la CBCRS posee un mandato bastante amplio que propicia espacios para la cooperación transfronteriza. Sin embargo, no se ha logrado maximizar su potencial porque la formulación inicial corresponde a la visión de un proyecto y no necesariamente a iniciativas de la población local¹². Por esta razón, sus integrantes no se encontraban empoderados con el tema, evidencia de esto es que durante las primeras cuatro reuniones (correspondientes a 2010 y 2011), la agenda estuvo limitada a la discusión y aprobación de los planes operativos anuales del Proyecto Binacional Sixaola.

En este marco de gestión fue aprobado el Reglamento Interno de Funcionamiento de la CBCRS (véase anexo 5), el cual plantea en su artículo primero, que es la “entidad establecida para la gestión estratégica del Proyecto: Gestión Integrada de Ecosistemas en

¹¹ El texto del tratado de límites Echandí Montero – Fernández Jaén establece la línea de frontera en su artículo 1 de la siguiente forma: “Partiendo de la boca actual del río Sixaola, en el Mar Caribe, sigue el thalweg de dicho río aguas arriba hasta su confluencia con el río Yorkín, de allí sigue el thalweg del río Yorkín aguas arriba hasta el paralelo de latitud 9°, 30’ (nueve grados, treinta minutos) del Norte del Ecuador; de allí sigue con rumbo geográfico sur 76°, 37’ oeste (setenta y seis grados, treinta y siete minutos) hasta el meridiano de longitud 82°, 56’, 10’’ oeste de Greenwich (ochenta y dos grados, cincuenta y seis minutos, diez segundos); de allí sigue este meridiano en dirección sur hasta la cordillera que separa las aguas del océano Atlántico de las del océano Pacífico; de allí sigue la mencionada cordillera hasta Cerro Pando, punto de unión de dicha cordillera con el contrafuerte que constituye el divorcio de aguas entre los afluentes del Golfo Dulce y los afluentes de la Bahía Charco Azul; de allí sigue este contrafuerte para terminar en la Punta Burica sobre el Océano Pacífico”.

¹² A pesar de que Barrera (2009) indica que la formulación del proyecto si bien fue desde los gobiernos centrales se utilizó una metodología ampliamente participativa con los actores de la zona, los miembros de la CBCRS no estaban enterados de los planteamientos del proyecto, ni empoderados con la temática.

la Cuenca Binacional del Río Sixaola, la cual está adscrita a la Comisión Técnica Sectorial Binacional de Recursos Naturales”. Sin embargo, establece un margen de acción más amplio y sostenible para la misma al indicar, que dicha comisión, una vez terminado el proyecto, podrá permanecer establecida para “continuar su labor como una unidad de planificación territorial y gestión del desarrollo de la Cuenca”.

La CBCRS se compone, de acuerdo al Reglamento, por veintiún miembros de diferentes sectores ligados al desarrollo sostenible de la cuenca y su población; siendo estos:

Los representantes principales o suplentes designados de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá y el Ministerio de Ambiente, Energía, y Telecomunicaciones de Costa Rica; el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá y el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, los dos Ministerios de Salud; la Comisión Nacional de Prevención de riesgos y atención de Emergencias de Costa Rica y el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá; las Municipalidades de Changuinola y Talamanca, los coordinadores del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola de Costa Rica; tres representantes de la Sociedad Civil de cada país, correspondientes a la cuenca alta, media y baja respectivamente; las dos Secretarías Ejecutivas del Convenio Fronterizo Costa Rica Panamá y el coordinador del Proyecto Binacional Sixaola (Artículo 2).

Se debe destacar que la composición oficial de la CBCRS es diferente a la originalmente establecida en la ERDS. El primer cambio que se observa en la composición es la inclusión de las Secretarías Ejecutivas del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá, esto con el fin de que sea explícita la vinculación entre ambos. El segundo cambio corresponde a la inclusión de un representante más de la sociedad civil de Panamá, pues originalmente la participación de la sociedad civil estaba ligada a la lógica de cuenca alta, media y baja; y al Panamá no tener representación en la cuenca alta, solo tendría dos integrantes de sociedad civil. Finalmente, se obvia la propuesta original de la ERDS sobre el establecimiento de Subcomités de Cuenca Binacionales (alta, media, baja); estructuras que serían de gran utilidad para la implementación de las decisiones, para acciones de cooperación transfronteriza y para escalar las problemáticas de las comunidades locales en la cuenca.

El Reglamento Interno de Funcionamiento de la CBCRS vislumbra una fuerte debilidad en formulación. Pues en sus artículos 5 y 6, sobre el quórum y la toma de decisiones, se indica:

ARTICULO 5°

El quórum para que la CBCRS pueda sesionar lo conforma la participación de al menos la mitad más uno de los miembros que la componen. **De no existir quórum, sesionará una hora después con los miembros presentes.** La coordinación del proyecto realizará todos los esfuerzos posibles para garantizar la participación de los miembros.

ARTÍCULO 6°

Las decisiones de la Comisión se tomarán por consenso y para efectos de este proyecto se entenderá que el mismo ha sido alcanzado cuando al menos un 60% de los participantes de la sesión están de acuerdo con el punto en discusión (énfasis de la autora).

Esto significa que una hora después de la convocada, la Comisión podrá sesionar con los miembros presentes, sin importar si es menos de la mitad, y que se adoptarán las decisiones aprobadas por el 60% de los miembros. Si bien esto es un mecanismo para mejorar la operatividad de la institución, dicho articulado deja un portillo abierto, en tanto las decisiones pueden ser tomadas hasta por sólo dos miembros, en caso de que los asistentes sean tres; atentando así contra la legitimidad de las decisiones adoptadas en el seno de la CBCRS. Para solventar esta situación debería ser más claro con respecto a los mecanismos de la convocatoria con el fin de garantizar la participación de los miembros; así como definir una cantidad mínima de miembros para sesionar y tomar decisiones.

El Reglamento Interno de Funcionamiento de la CBCRS deja un margen de flexibilidad, en tanto posibilita la modificación del mismo por el consenso de la CBCRS. De igual forma, contempla en su artículo nueve la posibilidad de invitar a representantes de otras instituciones sectoriales, organizaciones locales de Costa Rica y Panamá, así como a organismos regionales e internacionales.

Con el panorama expuesto sobre la institucionalidad de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, se procederá a analizarla con mayor detenimiento y compararla con buenas prácticas en otras entidades de cuenca a nivel internacional. Autores como Sadoff et al. (2008) plantean que todas las estructuras deben contemplar en su diseño: oportunidades para la cooperación, utilizar criterios basados en necesidades (y no en

derechos), compartir datos y mantener una estructura abierta, definir mecanismos de resolución de conflictos, establecer una misión, mandato y metas, vínculos con instituciones nacionales, desarrollo de capacidades, movilización de recursos financieros, y participación de actores. Estos aspectos de la CBCRS se analizarán en el marco sus funciones, estructura y mecanismos de financiamiento, así como en la sección posterior sobre los actores y legitimidad de la misma.

1. FUNCIONES

Las instituciones transfronterizas, según Sadoff et al. (2008), se pueden clasificar de acuerdo a sus funciones en: reguladoras, programáticas, de procedimiento o generadoras; la tabla 4.1 detalla metas y ejemplos de esta clasificación.

Tabla 4.1
Funciones y metas de instituciones transfronterizas

Función	Meta general	Ejemplos específicos sobre agua
Reguladora	Proscribir y prescribir acción	Asignación de agua, control de la contaminación
Programática	Puesta en común o generación de recursos para proyectos de beneficio mutuo	Construcción y operación de presas, mantenimiento de caudales ambientales.
De procedimiento	Toma de decisiones regular, colectiva	Organizaciones internacionales de cuencas hidrográficas, comités de gestión hídrica conjunta.
Generadora	Desarrollar nuevas prácticas sociales	Acuerdo sobre principios para gestión hídrica tales como 'ningún daño significativo'

Fuente: Sadoff et al. 2008.

La Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola es programática, de procedimiento y generadora. No obstante, hasta el momento se ha desempeñado solamente como una institución con funciones de procedimiento. Pues sus miembros toman decisiones de forma regular para la gestión sostenible de la cuenca, inicialmente en el marco del Proyecto Binacional, y paulatinamente han incorporado a sus reuniones las preocupaciones sobre la sostenibilidad de la Comisión, y por ende, adoptado acuerdos

para capacitarse en gobernanza de aguas compartidas y reformar su reglamento de funcionamiento.

Cuando los miembros de la CBCRS se encuentren más identificados con su rol dentro de la Comisión y capacitados en la temática, serán capaces de implementar sus funciones programáticas, por ejemplo a través de la búsqueda y movilización de recursos, y generadoras, a través de acuerdos binacionales en temas más específicos de interés para la sostenibilidad de la cuenca. Un tema de trabajo pendiente es el desarrollo de funciones reguladoras, pues hasta el momento la proscripción y prescripción de acciones sobre la gestión de la cuenca no ha sido un tema de discusión en las sesiones de la Comisión.

Por otra parte, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (2009) clasifica a las instituciones de cuenca de acuerdo a sus funciones en entes de: a) coordinación y asesoramiento, b) función ejecutiva, y c) control de la implementación y resolución de conflictos. Debido al amplio margen de acción de las funciones de la CBCRS resulta de utilidad complementar el análisis según estas categorías.

Las funciones de coordinación y asesoramiento corresponden a la asistencia que se le facilita a los Estados ribereños para implementar su objetivo. En el caso de la CBCRS serían las primeras dos funciones: 1. Concertar y aprobar las políticas y estrategias operativas para el manejo integral de la cuenca y del Proyecto y 2. Promover el ordenamiento territorial y la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOTF).

En otras instituciones de cuenca a nivel internacional este tipo de funciones suelen incorporar temas como: intercambio de predicciones hidrológicas, sistemas de información unificados, propuestas para el mantenimiento, restauración y protección de los ecosistemas acuáticos y litorales, prevención de contaminación, prevención de inundaciones, desarrollo de planes de manejo, mejora de legislación nacional con respecto a las aguas transfronterizas, programas de capacitación, entre otros (Cfr. UNECE 2009).

El caso de la CBCRS es particular, pues existe ya un Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOTF) de carácter binacional, el cual es un “un instrumento flexible que crea el marco orientador para la concreción socio-territorial de los planes, programas y proyectos, nacionales y regionales, sectoriales y espaciales, a implementar a largo, medio y corto plazo” (Gallardo et al. SFC; 1). Por lo que la mayoría de los temas mencionados en el párrafo anterior se resumen en la segunda función de la comisión.

No obstante, no todos los miembros de la Comisión conocen este documento, y en el seno de las reuniones no ha sido un punto de agenda. Por esta razón, para que la Comisión pueda cumplir a cabalidad sus funciones, debería tener una sesión de análisis y actualización del PIOFT. Y a partir de esto desarrollar un plan de manejo de la cuenca que permita sistematizar y priorizar las acciones necesarias para su gestión sostenible.

Las funciones ejecutivas se refieren a actividades directas de un cuerpo conjunto para implementar el acuerdo, estas corresponden a la mayoría de la CBCRS, pues se enfocan en el desarrollo del Proyecto Binacional Sixaola: (3) Aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs) preparados por la Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB) del Proyecto; (7) Vigilar la gestión integrada del proyecto y sus vínculos de gestión con el Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y de la Cuenca del Sixaola; y (8) Otras que la gestión binacional del proyecto le demande. Para efectos de este Proyecto, la Comisión Binacional Permanente delegará la aprobación de los Planes Anuales Operativos, en la CBCRS.

Otras instituciones de cuenca abarcan en esta categoría temas como: aprobación de permisos para construcción de instalaciones, establecimiento de procedimientos migratorios para el tránsito de personal, implementar programas ambientales; búsqueda de recursos financieros y técnicos necesarios; entre otros. Los cuales son bastante similares a los contemplados por la CBCRS, con la salvedad de que estas se limitan a la ejecución del Proyecto Binacional Sixaola. Esta situación cambiaría si la comisión desarrollara el potencial de sus funciones de coordinación y asesoramiento.

Finalmente las funciones de monitoreo sobre la implementación y resolución de conflictos. Para el caso de la CBCRS serían las: (4) Velar mediante seguimiento y evaluación por la adecuada ejecución del presupuesto de inversiones concertadas y aprobado en el POA; (5) Revisar los informes anuales de ejecución física y estados financieros preparados por la UTEB del Proyecto; y (6) Ser espacio y foro para la resolución de conflictos y/o controversias aportando elementos que propicien consensos entre los diversos actores.

Al igual que en la categoría anterior, en la CBCRS estas funciones están muy ligadas con la ejecución del proyecto binacional. Por lo que debería considerar abarcar temas comunes en otras instituciones de cuenca como: desarrollar autoevaluaciones y formular recomendaciones, reportar regularmente las actividades de la Comisión, informar a la población sobre el estado de la cuenca y sobre las actividades de la comisión, y desarrollar propuestas y enmiendas para mejorar el acuerdo binacional.

2. ESTRUCTURA

La estructura de cada comisión/institución de cuenca varía según las características de la cuenca, las circunstancias políticas, sociales y de los objetivos de la misma. La estructura organizacional puede incluir elementos como: conferencia de las partes, comisión plenaria, secretaría, grupos de trabajo, grupos de expertos, comisión de auditoría, grupos consultivos de donantes, centro de información, centro de entrenamiento, oficinas nacionales y observadores.

Sin importar la estructura organizacional de la comisión, es importante que esta contenga al menos tres elementos que respondan a la toma de decisiones, a la ejecución y al análisis técnico. De acuerdo a una revisión de comisiones/instituciones de cuenca se puede concluir que estos tres elementos básicos responden a: la Comisión, la Secretaría y los Grupos de Expertos (Cfr. UNECE 2009).

La *Comisión* generalmente está compuesta de forma equitativa por representantes de los Estados miembros. Se reúne para exponer temas específicos que deberían ser

investigados por la Secretaría y los grupos de expertos. Además adopta decisiones y recomendaciones con base en los informes de la Secretaría.

La *Secretaría* es el cuerpo administrativo y ejecutivo de la comisión, está compuesta por representantes de cada uno de los Estados ribereños. Se estructura de acuerdo a los objetivos de la comisión, por ejemplo: navegación, protección del agua y los ecosistemas, planificación de la cuenca, entre otros. De igual forma existen departamentos encargados de los aspectos legales, relaciones externas y asuntos económicos y financieros.

También existen *Grupos de Expertos o Grupos de Trabajo* en temas específicos como: gestión de la cuenca, prevención de inundaciones, navegación, prevención de accidentes y control, asuntos legales, asuntos meteorológicos e hidrológicos, información de sistemas geográficos, asuntos financieros, entre otros. Estos grupos de expertos deben tener el conocimiento técnico necesario para evaluar la situación actual de la temática e implementar las acciones que decida la Comisión.

La Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola contempla un único órgano en el que están representados los diferentes sectores de ambos países (en la próxima sección se analizará su composición). Si bien se encuentra reglamentado el proceso de toma de decisiones, carece de sub-estructuras que permitan la operatividad de las decisiones que se adopten en su seno.

Se recomienda que la CBCRS complemente su estructura con una Secretaría Ejecutiva, pues hasta el momento este papel lo ha estado desarrollando la Unidad Técnica Ejecutora del Proyecto Binacional Sixaola, la cual desaparecerá una vez finalizado el mismo. Y que una vez definido el plan de manejo de la cuenca y las áreas prioritarias, se establezcan grupo de expertos o de trabajo para la implementación de acciones en pro del desarrollo sostenible de la cuenca.

Otro tópico que no está contemplado en la estructura de la CBCRS es la sede, pues aunque no cuente con infraestructura física propia, es importante definirla para las notificaciones oficiales. En otras instituciones de cuenca puede estar en un único país o ser rotativa. De igual forma, los mecanismos de resolución de conflictos y su alcance

deben ser más explícitos; pues los desacuerdos sobre la operación o interpretación son comunes en este tipo de instituciones. Sobre la temática, Sadoff et al. plantean que tales:

Conflictos se pueden remitir a entidades preestablecidas de supervisión con autoridad para la toma de decisiones y para obligar al cumplimiento. Ejemplos de ello son la Comisión Conjunta y la Comisión Internacional de Fronteras y Agua para aguas compartidas entre los EE UU y Canadá, y los EE UU y México, respectivamente. Por otro lado, se puede recurrir a una entidad regional o internacional como las Naciones Unidas o la Comunidad de Desarrollo Sudafricano como entidad mediadora si los estados signatarios no pueden resolver los problemas.

Además, los estados ribereños no deberían pasar por alto modalidades indígenas de negociación para conflictos sobre recursos que ya utilizan Estados o incluso comunidades dentro de la cuenca. El punto importante no es qué método se escoge sino que el método se haya definido con claridad antes de que surja el problema. (2008; 71).

Finalmente, se debe destacar que al estar la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola compuesta, entre otros, por representantes institucionales de cada país y por las Secretarías Ejecutivas del Convenio Fronterizo; se disminuyen los costos de transacción en el proceso de difusión y adopción de medidas que involucren órganos gubernamentales para su efectiva implementación.

3. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Los mecanismos de financiamiento dependen de los procedimientos institucionales y la complejidad de la estructura organizacional; sin embargo, por regla general cada parte financia los costos relacionados con la participación de sus representantes y expertos en las actividades de la comisión así como los costos de monitoreo en su territorio. Este tema es particularmente desafiante en los países en vías de desarrollo, pues generalmente carecen de recursos para la creación y gestión de instituciones de cuenca.

Los mecanismos de financiamiento adecuados para las instituciones de cuenca, van a depender de las características de cada una de ellas. En la tabla 4.2 se resumen algunos mecanismos con sus ventajas y desventajas.

Tabla 4.2
Mecanismos para financiar instituciones de gestión de aguas transfronterizas

Mecanismos de financiación	Ventajas	Desventajas
Presupuesto general o por partidas presupuestarias (p.e. pagos exclusivos para apoyar organizaciones de cuencas hidrográficas por medio de un impuesto sobre el uso del agua en la cuenca, un impuesto ambiental general, o una partida presupuestaria del presupuesto gubernamental).	Controlado por cada Estado ribereño.	Para países más pobres, puede no ser factible o posible justificar el trueque entre una inversión a largo plazo en instituciones de gestión y necesidades de financiación a corto plazo.
Desarrollo institucional vinculado a flujos financieros creados por medio de cooperación regional.	Proporciona una forma relativamente sencilla de asegurar que la institución se autofinancie y se autosustente del acuerdo resultante.	Solo es posible cuando de la cooperación regional surgen flujos financieros claros (p.e. producción de hidroenergía o servicios contratados de control de inundaciones).
Pago por servicios ecosistémicos (por un Estado ribereño a otro).	Facilita acuerdos cuando un estado ribereño puede proveer servicios ecosistémicos deseados a otro.	Solo es posible si hay un servicio ecosistémico claro que se provee y recibe; a menudo difícil de especificar y estructurar.
Pago de servicios ambientales y de seguridad (por terceros).	Ofrece un mecanismo para países o actores externos para compensar a los ribereños por decisiones de establecer servicios positivos.	Requiere involucramiento de terceros en el acuerdo, lo cual podría ayudar a facilitar un acuerdo pero también agrega otro actor a la combinación; los acuerdos y resultados pueden llegar a ser más representativos de los intereses externos que prioridades de la cuenca si las partes interesadas locales no están suficientemente involucradas en las negociaciones.

Fuente: Sadoff et al. 2008.

En el caso de la CBCRS no se estipula en su reglamento los mecanismos de financiamiento necesarios para su funcionamiento. Por esta razón, hasta el momento los gastos de convocatoria de las reuniones, y las intervenciones que aprueba la comisión en el territorio de la cuenca del Sixaola, son implementados con fondos de cooperación internacional para el desarrollo, principalmente del Proyecto Binacional Sixaola.

De los mecanismos de financiamiento expuestos por Sadoff et al. (2008), el más adecuado para la CBCR es la obtención de recursos a través del presupuesto general o partidas presupuestarias. Pues ambos gobiernos ya han reconocido la importancia estratégica de la cuenca y la necesidad de la gestión sostenible de la misma; y esto se puede hacer a través de partidas presupuestarias de las instituciones gubernamentales que componen la Comisión. Además existe un importante antecedente, el cual es la construcción del puente provisional sobre el río Sixaola, que se financió con fondos provenientes de los ministerios de obras públicas y transportes de ambos países.

Complementariamente, la CBCRS una vez elaborado su plan de manejo, puede trabajar en la obtención y negociación de fondos de cooperación internacional destinados al financiamiento de proyectos específicos para la gestión sostenible de la cuenca. Pues la gestión del recurso hídrico, particularmente a través de un organismo como este y en una región tan vulnerable al cambio climático, ya son temas de interés para los cooperantes a nivel internacional.

C. ACTORES Y LEGITIMIDAD DE LA COMISIÓN BINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO SIXAOLA

La participación de todos los actores involucrados en la gestión de una cuenca, es fundamental para una adecuada gobernanza de la misma, “pueden ser individuos, grupos, organizaciones e instituciones (formales e informales) preocupados en forma directa o indirecta por los recursos hídricos transfronterizos y su gestión” (Sadoff et al. 2008: 37). Pueden incluir instituciones del sector público, ONGs, sector privado, sociedad civil organizada, pueblos indígenas, entre otros; además se debe tener en cuenta que los actores varían con el tiempo y según los procesos que se estén llevando a cabo.

Es importante destacar que los acuerdos internacionales en materia de aguas no contemplaban la participación de la sociedad civil, más que en la difusión de información. No obstante, “muchos organismos mixtos han acumulado una experiencia considerable y han creado una serie de mecanismos para garantizar la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas en sus actividades” (UNECE 2008; 29).

La Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola está compuesta por veintiún miembros, de los cuales un 57% corresponde a instituciones gubernamentales de los sectores: ambiente, agricultura y ganadería, salud, emergencias, gobiernos locales y las secretarías ejecutivas del convenio. Un 14% corresponde a representantes de instituciones temporales, pues son proyectos de ayuda oficial para el desarrollo con una fecha de finalización; y un 28% son los representantes de la sociedad civil.

Como se puede observar es una Comisión bastante grande, lo que puede generar dificultades en términos de convocatoria y toma de decisiones, aún más con las deficiencias de su reglamento de funcionamiento interno actual¹³. No obstante, esta limitante se puede superar si se establecen normas de procedimiento más claras (mencionadas anteriormente), se crean subestructuras que faciliten la operativización de las decisiones y con el compromiso de sus miembros.

Un elemento a resaltar de esta comisión es la participación formal de la sociedad civil en la toma de decisiones, pues en otras comisiones de cuenca estudiadas (de los ríos Mekong, Sava, Nilo, entre otros) sólo se observó la participación de la sociedad civil como observador o como participante de foros y talleres. De igual forma, se debe destacar la inclusión de diversos sectores estrechamente vinculados con la gestión de la cuenca y de los gobiernos locales.

Sin embargo, al analizar la participación real en las reuniones de la Comisión, se detectan algunas deficiencias. Por ejemplo, la participación de la sociedad civil no

¹³ En la teoría de Relaciones Internacionales suele hablarse del “Grupo k”: “entre más pequeño sea el grupo ‘k’ resultará más fácil cooperar, pero en cambio habrá menos multilateralidad. Entre más grande sea el grupo ‘k’, por otra parte, los acuerdos cooperativos podrán ser multilaterales, pero la cooperación se hará más difícil” (Guerra & Saxe 1995; 134).

garantiza que las autoridades de los pueblos indígenas se encuentren representados en la comisión, esto se evidencia en el acta de la segunda sesión de 2010, donde el presidente de ADITIBRI, gobierno local de los territorios Bribri de Talamanca, expone su disconformidad por la ausencia de un representante de dicho gobiernos en la CBCRS y apela que se rectifique la situación.

Otro tema radica en que los representantes, tanto institucionales como de la sociedad civil, varían constantemente porque ya no son parte de las instituciones o no pueden asistir a las reuniones; y se carece de un mecanismo para garantizar el flujo de información a sus sucesores. Esta situación debilita los procesos de desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la Comisión. Incluso se debe destacar el caso del representante del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, quien es parte de la Comisión debido a las actividades que implementa en la Cuenca, pero a pesar de que sus actividades concluyeron, continuó siendo un miembro oficial de la CBCRS.

También es interesante observar el papel de los gobiernos locales, pues no tienen una participación constante, y en la gran mayoría de reuniones los alcaldes delegan su participación a otros funcionarios. Además, las actas no evidencian un papel activo de los mismos en las reuniones, siendo los gobiernos locales los responsables de los planes reguladores de los territorios que cubre la cuenca. Finalmente, se debe destacar la ausencia de las cancillerías en la Comisión, o de al menos un canal de información formal y constante para que se encuentren enterados de los procesos y toma de decisiones de alcance transfronterizo que se adoptan en el seno de la Comisión Binacional.

En términos de legitimidad la CBCRS debe ser capaz de generar una “percepción o suposición de que las acciones de [esta] entidad son deseables, adecuadas, o apropiadas” (Vallejo & Hauselmann 2004; 4). Y por tanto debe involucrar asuntos de representación, inclusión, transparencia, participación real, diálogo, rendición de cuentas, entre otros. Además, esta se puede analizar desde el punto de vista de los actores locales y de los gobiernos centrales.

La legitimidad a nivel de gobiernos centrales existe, pues la CBCRS se encuentra respaldada por el Convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá; ratificado en Costa Rica mediante la ley N° 7518 de 1995 y en Panamá a través de la ley N°16 de 1994. Sin embargo, para que los arreglos de gobernanza sean legítimos y efectivos, debe haber coherencia a nivel horizontal, es decir, “entre las estrategias e instrumentos en diferentes jurisdicciones” (Mazur 2011; 9). Por esta razón, ambos países deben actualizar e incluir el tema de aguas transfronterizas en su legislación; pues en el caso de Costa Rica la ley de aguas de 1942 está desactualizada y no incorpora elementos de la gestión integrada de los recursos hídricos, mientras que en Panamá a pesar de que existe una ley de cuencas de 2002, esta no hace mención del tema de aguas transfronterizas.

También es importante incluir canales de comunicación explícitos entre la CBCRS y los ministerios centrales, para garantizar una coherencia vertical, es decir, “mecanismos de interacción entre autoridades competentes en diferentes niveles administrativos” (Mazur 2011; 9). Acá es de particular importancia involucrar a los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países; pues las decisiones que se adoptan en el marco de una cuenca internacional repercuten en la seguridad y soberanía de los Estados, y por tanto son un tema de alta política¹⁴ en el que deben participar de alguna forma los tomadores de decisiones de política exterior.

La legitimidad desde el punto de vista de los actores locales debe fortalecerse, pues a pesar de la amplia representación en el seno de la Comisión, los pueblos indígenas locales no están oficialmente incorporados. Para una inclusión de los mismos se debe tomar en cuenta que Costa Rica existen asociaciones de desarrollo local de pueblos indígenas reconocidas por el Estado: ADITIBRI, ADITICA y Keköldi; y en Panamá existen tres poblaciones indígenas con su respectiva organización política: Ngöbe, Naso y Bri bri.

¹⁴ Alta política se refiere a “los intereses nacionales vitales. En un sentido estricto, se relaciona exclusivamente con temas de paz y seguridad. En un sentido más amplio, también se refiere a otros asuntos que los gobiernos nacionales identifican como de alta importancia (...). La baja política, al contrario, es sobre las decisiones que pueden ser importantes para el bienestar general de la población, pero que no tocan los intereses vitales”. (Lelieveldt & Princen 2011, 230)

En términos de participación real, se debe destacar que si bien la sociedad civil está representada en la CBCRS, los mecanismos de selección de sus representantes no están claramente establecidos. Un mecanismo útil consistiría en establecer subcomités de cuenca binacionales como entidades donde participen “ampliamente diversos sectores de la sociedad civil para tratar los problemas, preocupaciones y prioridades que deben ser atendidas en los diversos ámbitos de la cuenca alta, media y baja” (Gallardo et al. SFA; 53). Además, se deben fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la comisión.

Un tema que se debe destacar con respecto a la legitimidad de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, es que se han generado otros esfuerzos para la conformación de estructuras de gobernanza en la cuenca, lo cual tiende a confundir a los pobladores de la zona. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (Programa Sixaola BID-MAG)¹⁵ establece la creación de un Comité de Cuenca del Río Sixaola y tres Comités distritales, los cuales abarcan el territorio de la cuenca pero solamente en el sector costarricense.

Por otra parte, el proyecto Buena Gestión del Agua para la Adaptación, de la UICN, impulsa la creación de comités de microcuenca. Ya se conformó el primero en Quebrada Rosa, Panamá en la parte baja de la Cuenca del Río Sixaola. Y el proyecto Binacional también impulsa la creación de una comisión de humedales en el área de influencia de la Cuenca del Río Sixaola.

Desde un análisis externo se pueden observar claras diferencias entre la naturaleza y funciones de cada una de estas estructuras de gobernanza. No obstante, desde el punto de vista de la población local puede resultar confuso, aún más cuando algunas tienen nombres similares. Asimismo, el fraccionamiento en las estructuras de gobernanza inciden en la legitimidad, y eficiencia de la gestión, al existir una dispersión de funciones y provocar un proceso atomizado. Por esta razón, es importante que todas se articulen de alguna forma con la CBCRS para que esta sea la estructura referente en términos de

¹⁵ En la próxima sección se estudiará con más detalle este y otros proyectos de cooperación internacional.

gobernanza para la cuenca, así como informar a la población sobre todas las iniciativas que hay en la zona.

D. APORTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La Cuenca Binacional del Río Sixaola es un área de interés no sólo para los Estados ribereños, sino que también por su diversidad natural y cultural atrae la atención de la cooperación internacional para el desarrollo. Por esta razón es una zona en la que “convergen importantes proyectos de cooperación transfronteriza liderados por organismos de cooperación bi o multilaterales y organizaciones no gubernamentales” (Medina & Rodríguez 2011; 118).

El primer antecedente de fondos de cooperación internacional para la gobernanza de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, es la negociación de los gobiernos de Costa Rica y Panamá con la Organización de Estados Americanos (OEA), a raíz de la cual obtuvieron fondos entre 2003 y 2004 para la formulación de una Estrategia Participativa Regional de Desarrollo Sostenible (ERDS) de la Cuenca Binacional del Río Sixaola; la cual da origen al primer proyecto de carácter binacional entre Costa Rica y Panamá.

El *proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola Costa Rica – Panamá*, más conocido como Proyecto Binacional Sixaola, es ejecutado con el respaldo de los gobiernos nacionales y las autoridades de ambiente en cada país. Fue aprobado en 2007, pero inició sus operaciones hasta 2009¹⁶ por un periodo de cuatro años. Los recursos provienen del Fondo Mundial para el Ambiente (GEF), a través del Banco Interamericano de Desarrollo por un total de USD 3.500.000. Costa Rica y Panamá dieron un aporte local de USD 970.000, y un co-financiamiento de Costa Rica por el monto de USD 9.220.000 y Panamá por el monto de USD 4.216.000. Este co-financiamiento fue a través de préstamos que adquirieron Costa Rica y Panamá.

¹⁶ Este retraso se debe a que al ser un proyecto binacional que implicaba préstamos para Costa Rica y Panamá, se debió esperar la aprobación por parte de las Asambleas Legislativas.

El objetivo general del proyecto es “contribuir al uso sostenible, la conservación de la biodiversidad y de los recursos hídricos y de suelos, mediante la creación de un entorno que haga posible una gestión integrada y transversal de la cuenca Binacional del Río Sixaola” (Fonseca 2011). Por esta razón trabaja en torno a tres componentes: 1) Fortalecimiento del marco institucional y de las capacidades técnicas y operativas para una gestión integrada; 2) Promoción de prácticas productivas compatibles con la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos y de suelos; y 3) Conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Como se mencionó anteriormente, este proyecto es el que le da origen a la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. De igual forma, le ha brindado el sustento operativo durante sus cuatro años de ejecución; y ha trabajado con otras organizaciones para el fortalecimiento de la misma y su sostenibilidad una vez finalizado el Proyecto.

El *Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola*, más conocido como Programa Sixaola BID-MAG, se rige en su ejecución por la ley 8639 del 22 de agosto del 2008, mediante la cual se aprueba el contrato de préstamo N° 1566/OC-CR, suscrito el 16 de diciembre de 2005, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El objetivo general del Programa es “mejorar las condiciones de vida de la población de la Cuenca Binacional del Río Sixaola en Costa Rica, mediante intervenciones en los ámbitos: económico, social, ambiental y de gestión local, que contribuyan a la implementación de un modelo de desarrollo sostenible para la misma”. Para esto se desarrollan cuatro componentes con proyectos que demande la población meta: 1) Gestión ambiental, Manejo de los Recursos Naturales y Reducción de la vulnerabilidad, 2) Diversificación productiva, 3) Servicios públicos e infraestructura básica, y 4) Fortalecimiento de la capacidad de gestión.

El Programa Sixaola ha complementado las actividades del Proyecto Binacional en territorio costarricense. A pesar de que establece una estructura de gobernanza paralela (por mandato de la ley) que puede generar confusión en los actores locales; se estableció un vínculo con la Comisión Binacional a través de dos canales: 1) La coordinadora del

Programa Sixaola es parte formal de la CBCRS, y 2) Los representantes de los comités distritales del Programa Sixaola, son los representantes de sociedad civil de Costa Rica en la CBCRS.

El *Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro*, fue aprobado para su ejecución en abril de 2003, fecha en que se da inicio a la vigencia del Contrato Préstamo 1439/OC-PN, la ejecución se planteó para tres años pero se amplió hasta abril de 2008. De acuerdo a su documento de proyecto, tenía como objetivo “contribuir a generar condiciones para un desarrollo sostenible de la Región de Bocas del Toro, apoyando acciones e inversiones de beneficio económico, social y ambiental”. Para alcanzarlo establece tres componentes: 1) Fortalecimiento de la capacidad de Gestión, 2) Manejo sostenible de los recursos naturales y desarrollo productivo, y 3) Servicios básicos e infraestructura de transporte.

Este Programa no complementa las acciones del Proyecto Binacional, pues inició antes. Además, su componente 1 se enfoca con el “fortalecimiento de las instituciones que integran el marco político administrativo existente” y no en el establecimiento de estructuras de gobernanza en la cuenca. Por otra parte, su segunda fase (que inició en 2008) se enfocó en temas más concretos, como por ejemplo contribuir a mejorar los servicios básicos (cobertura y calidad) de agua y saneamiento en la Provincia de Bocas del Toro.

El proyecto *Gestión del Agua para la Adaptación*, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, es una iniciativa a nivel mesoamericano que empieza en 2010 y termina a mitad de 2013, y trabaja en dos microcuencas del río Sixaola: Bajo Yorkín en Costa Rica y Sixaola Medio tanto en Costa Rica como Panamá. Tiene por objetivo “desarrollar capacidades para la buena gobernanza y la adaptación al cambio climático a través de investigación aplicada, sensibilización, participación pública y experiencias demostrativas; para la gestión efectiva del agua basada en el manejo integral de los ecosistemas” (UICN SF).

Una de las medidas de adaptación propuesta para ambos sitios es el fortalecimiento de la gobernanza local, con el objetivo de crear comités de microcuenca, y construir canales

de comunicación con la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. Por esta razón surge el primer comité de microcuenca en Panamá, el comité de Quebrada Rosa, el cual ya ha sido juramentado, recibió una ayuda económica de ANAM por un monto de USD 14.000, y ha iniciado contactos con instituciones panameñas para desarrollar proyectos. El proyecto también ha brindado capacitaciones a la CBCRS en temas de agua y adaptación al cambio climático.

El proyecto *BRIDGE: Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua en los Ríos*, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, es financiado por el Programa de Hidrodiplomacia de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, por el periodo 2011-2012¹⁷. Se ha propuesto “mejorar la gobernanza en cuencas transfronterizas utilizando como enfoque la creación de capacidades, el impulso de liderazgos, el establecimiento de consensos y la demostración de resultados en campo en cuencas compartidas ubicadas en la región del Mekong (Asia), América del Sur; y Mesoamérica” (UICN SFa).

En la región mesoamericana, la cuenca del Río Sixaola es un sitio de trabajo, en el que se ha fortalecido a la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. Ambos proyectos de UICN han brindado apoyo técnico y financiero para que la CBCRS estableciera una hoja de ruta, se capacite en gobernanza de aguas transfronterizas, elabore un nuevo reglamento de funcionamiento¹⁸, facilitó un mapeo de los actores de la cuenca, entre otros.

A partir de lo expuesto en los párrafos anteriores, se observa que el aporte de los fondos de cooperación internacional ha sido un pilar en la formulación, conformación y desarrollo de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. Pues fue a partir de fondos provenientes de la OEA que Costa Rica y Panamá formulan la Estrategia

¹⁷ El donante otorgó una ampliación de tres meses para finaliza las actividades del proyecto. De igual forma, existen buenas posibilidades de que se elabore una segunda fase por un periodo de tres años.

¹⁸ La Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, está actualmente analizando la aprobación de un nuevo reglamento de funcionamiento elaborado con el apoyo técnico de UICN. El cual es un paso muy importante para la consolidación de la CBCRS como estructura de gobernanza permanente de la cuenca. El mismo contiene un preámbulo que enumera los principios de derecho internacional de aguas, además modifica la estructura actual de la Comisión, ampliando los miembros y creando subestructuras que mejoren su operatividad. Finalmente, amplía sus funciones y le da una capacidad de gestión más allá el Proyecto Binacional Sixaola.

Participativa Regional de Desarrollo Sostenible de Sixaola y con ella surge la necesidad de crear una comisión binacional, incluso dicha estrategia define el reglamento vigente de la CBCRS y su composición.

Esta comisión se crea formalmente y con respaldo de los Ministerios de Relaciones Exteriores cuando se aprueba el *Proyecto Binacional Sixaola*, el cual le da sustento operativo a partir de 2009 y establece alianzas con otros proyectos de la zona como el *Programa Sixaola*, *BRIDGE* y *Gestión del Agua para la Adaptación*. Dichas alianzas son las que contribuyen a que la CBCRS se empodere como Comisión de Cuenca, y no sólo como ente operativo del *Proyecto Binacional*.

Es importante observar que en este caso las instituciones gubernamentales han tenido un papel clave en la definición de la estructura de gobernanza, su composición y funciones. Sin embargo, la asesoría técnica de organizaciones internacionales como la UICN, ha sido fundamental para la comprensión de la dinámica y la paulatina evolución de la CBCRS a una institución de cuenca basada en los principios del derecho internacional y las buenas prácticas de otros casos

Ha existido un balance entre las posiciones país de Costa Rica y Panamá sobre su concepción de lo que debe ser la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y las agendas de organizaciones que gestionan fondos de cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, no ha existido una buena coordinación, un ejemplo de esto consiste en la creación de diferentes estructuras de gobernanza en la zona sin una articulación clara definida (Comité de Cuenca del Río Sixaola, Comités Distritales, CBCRS y Comités de Microcuenca).

Por otra parte, en la zona existen otras iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo, que si bien no están orientadas a la estructura de gobernanza, desarrollan actividades en el territorio de la cuenca. Por esta razón, la CBCRS como institución referente de la gobernanza en la cuenca, debe informarse sobre las agendas de cooperación, analizar su aporte a la gestión integrada de la misma y coordinar las actividades de acuerdo a sus objetivos.

Sin embargo, los beneficios de la cooperación internacional para el desarrollo no excluyen la presencia de riesgos. Pues los donantes generalmente ya tienen una agenda de trabajo, por lo que el financiamiento no necesariamente se destinará a las necesidades de la zona. Pero la principal limitante radica en la sostenibilidad de los procesos una vez concluido el proyecto, pues “aun cuando se han generado conocimientos y capacidades en las comunidades, estas muchas veces no son suficientes para sostener a los proyectos que requieren para su ejecución importantes fuentes de financiamiento” (Medina & Rodríguez 2011; 124).

Otra limitante radica en que los flujos de cooperación han disminuido como repercusión de la crisis financiera internacional. Los “principales donantes desembolsaron 102 mil millones de euros como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), equivalente al 0,31% de su Producto Interno Bruto en 2011, muy lejos del 0,7% solicitado por la ONU, y 2,7% menos que en 2010” (OECD 2012). Aunado a esto, tanto Costa Rica como Panamá son clasificados por el Banco Mundial como países de renta media alta, por lo que no son prioritarios para la comunidad internacional de donantes¹⁹.

No obstante, una alternativa para países de renta media alta es la cooperación sur – sur y la cooperación triangular. De acuerdo a 4to Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2011), estas modalidades “tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales”. Ante lo cual los miembros de la OCDE se comprometen a:

- i. El aumento, cuando sea pertinente, en el uso de modalidades triangulares de cooperación para el desarrollo;
- ii. El pleno uso de la cooperación Sur-Sur y triangular, reconociendo los éxitos logrados hasta la fecha por esos enfoques y las sinergias que ofrecen;
- iii. El fomento al desarrollo de redes de intercambio de conocimientos, el aprendizaje entre pares y la coordinación entre los actores de la cooperación Sur-Sur, como

¹⁹ Evidencia de esto es que la Comisión Europea anunció que Costa Rica y Panamá “están entre 11 países de América Latina que quedarán fuera de la asistencia bilateral al desarrollo, en el período 2014-2020, por tener un nivel de renta media-alta” (La Nación 2011).

medios para facilitar el acceso de los países en desarrollo a importantes reservas de conocimiento;

- iv. El apoyo a los esfuerzos para fortalecer las capacidades, en el ámbito local y nacional, para participar de forma efectiva en la cooperación Sur-Sur y triangular.

Para concluir, se debe señalar que la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola tiene un origen muy reciente (2009), y las actividades de fortalecimiento por parte de organizaciones no gubernamentales se encuentra aún en proceso, por lo que los resultados de la cooperación internacional para el desarrollo en la zona se podrán ver en un mediano plazo. Sin embargo, el reto que tienen Costa Rica y Panamá, y en específico la CBCRS, es apropiarse del desarrollo de la cuenca y coordinar todas las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que se desarrollen en la zona. Particularmente, deben desarrollar las capacidades técnicas para obtener recursos que les permitan implementar su agenda de trabajo, sin que sean los donantes quienes impongan la agenda en la zona.

CAPÍTULO V. GESTIÓN CONJUNTA DEL PARQUE INTERNACIONAL LA AMISTAD

Las áreas protegidas²⁰ constituyen una importante herramienta para la conservación del medio ambiente. Sus bienes y servicios ecosistémicos proporcionan múltiples beneficios tanto a nivel local como global, pues conservan la biodiversidad de flora y fauna, mantienen los procesos ecológicos, son herramientas para la mitigación y adaptación al cambio climático, son la fuente de los medios de vida de las poblaciones locales, son sitios para la investigación científica, entre otros. Por esta razón se ha construido un régimen internacional en torno a las áreas protegidas, algunos de los principales instrumentos son:

- i. Programa sobre el Hombre y la Biosfera (1968).
- ii. Convención sobre Humedales de Importancia Internacional –RAMSAR (1971).
- iii. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial (1972).
- iv. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972).
- v. Carta Mundial de la Naturaleza (1982).
- vi. Declaración de Río (1992).
- vii. Agenda 21 (1992).
- viii. Convención de Diversidad Biológica (1992).
- ix. Declaración del Milenio (2000).

La gestión de las áreas protegidas se encuentra dentro de la soberanía de los Estados, no obstante, elementos como la conectividad ecológica, los valores comunes y la promoción de la paz a través de la conservación de la naturaleza; han dado origen a las áreas protegidas transfronterizas (APT). Los rasgos distintivos fundamentales de las APT son de acuerdo a Lausche:

²⁰ Un área protegida se define como “un área de tierra y/o mar que está dedicada especialmente a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, y de recursos naturales y culturales asociados y gestionada a través de medios legales u otros efectivos” (Jeffery, 2004:12)

a) Se extiende a ambos lados de una o más fronteras entre países, y puede incluir áreas que no se encuentran bajo jurisdicción nacional (por ejemplo, la alta mar); (b) sus partes constitutivas: están especialmente destinadas a la conservación de la naturaleza y al mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos culturales asociados, y se manejan de manera colaborativa a través de mecanismos jurídicos o con otros medios eficaces (2012; 318).

Este es el caso del Parque Internacional La Amistad, compartido por Costa Rica y Panamá. Cuyo territorio es parte de la soberanía de cada Estado, no obstante, su gestión se debe supeditar al régimen internacional de áreas protegidas y a la cooperación transfronteriza. Se debe destacar la importancia regional del PILA al reunir “siete de las doce zonas de vida que se localizan en el istmo” (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 5). Además, en Costa Rica es el “sistema montañoso cubierto de bosque tropical más extenso del país, y el área silvestre protegida más grande (...) y en territorio panameño representa la tercera área protegida del país y cuenta con una extensa cobertura boscosa” (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 6).

Por esta razón, es de especial interés analizar la estructura de gobernanza binacional establecida, es decir, la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA. Al igual que en el estudio de caso anterior, se examinará a partir de tres categorías de análisis: institucionalidad, actores y legitimidad; cuya interrelación sustenta la gobernanza. Y se estudiará el aporte de los flujos de la cooperación internacional para el desarrollo en la gestión conjunta del PILA.

A. ORIGEN DE LA UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA DEL PARQUE INTERNACIONAL LA AMISTAD

La década de los setenta da origen a un proceso de internacionalización de los temas ambientales, es decir, los temas locales se pueden llevar a la esfera regional e internacional y viceversa. Un ejemplo de esto es el establecimiento de las áreas protegidas en Centroamérica, cuya creación inicialmente “respondía a necesidades y oportunidades nacionales, sino locales, pero desde 1974, cuando se organizó la primera Reunión Centroamericana sobre Manejo de Recursos Naturales y Culturales, la

conservación de la biodiversidad empezó a planificarse con un enfoque regional” (Pedroni & Morera 2002; 34).

En este proceso se puede observar cómo la agenda internacional produce cambios a nivel regional y nacional en Centroamérica²¹, y específicamente en el área de estudio, pues en esta reunión se reconoce la importancia ambiental del Parque Internacional La Amistad a nivel regional, manifestando la preocupación por la creciente destrucción del bosque tropical, y recomendando la creación de un Parque Binacional entre Costa Rica y Panamá. Por esta razón, en 1979 los presidentes de ambas naciones firmaron una declaración conjunta con la intención de crear un Parque de La Amistad, indicando que “la administración, protección y desarrollo del Parque se hará de forma conjunta” (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 11).

Sin embargo, se debe notar que las fechas de creación del Parque son diferentes en ambos países, en Costa Rica el Parque fue creado por Decreto Ejecutivo N° 13324-A en febrero de 1982 y es administrado bajo el esquema del SINAC-MINAET, mientras que en Panamá fue creado mediante la resolución N° J.D.0021-88 de septiembre de 1988 bajo la administración de la actual Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM). Incluso las declaraciones por parte de la UNESCO como sitio de Patrimonio Mundial fueron en 1983 para el territorio costarricense y 1990 para el sector panameño.

Además, los decretos mencionados no estipulan un manejo conjunto o coordinado del Parque Internacional La Amistad entre las autoridades costarricenses y panameñas. Las acciones de cooperación transfronteriza se dan en el marco del Convenio Binacional de 1979, esto a través de la Comisión de Recursos Naturales, estructura que enfocó la gran mayoría de sus actividades alrededor del Parque Internacional La Amistad. Surgiendo así un Acuerdo Básico para el Establecimiento y Manejo Conjunto del Parque Internacional

²¹ La primera Reunión Centroamericana sobre Conservación de los Recursos Naturales y Culturales fue auspiciada por el Fondo de los Hermanos Rockefeller, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF), programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) y Programa de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (La Bastille 1978; 35)

La Amistad en la región Fronteriza entre Costa Rica y Panamá, el cual es un documento de contratación de servicios entre el MIDA y CATIE que comprende:

El inventario de los recursos naturales y culturales, el análisis de las características socioeconómicas y la elaboración del Plan de Manejo y Desarrollo del Parque de la Amistad, así como recomendaciones específicas sobre planificación, manejo y desarrollo integral y sostenido de las zonas fronterizas adyacentes al propuesto parque incluyendo la proposición de otras posibles áreas silvestres binacionales y/o uninacionales (Secretaría Ejecutiva, SF).

No obstante, el origen de la Comisión del PILA “se dio cuando se plantea el tema de Patrimonio Mundial de la UNESCO, y que como parte de sus requisitos se necesitaba un comité binacional responsable de dar seguimiento a los acuerdos firmados sobre el PILA y sugerir recomendaciones” (Villamonte 2011). De esta forma en 1988 se forma la Comisión Binacional de La Amistad,

En el periodo 1988-1994 la Comisión Binacional del Parque Internacional La Amistad-Talamanca funcionó gracias los proyectos del MINAE y ANAM, con fondos de la cooperación española y de la OEA. Esta experiencia de colaboración binacional declinó cuando el concepto de Reserva de la Biosfera perdió fuerza en los gobiernos de Costa Rica y Panamá. En 2002, en el contexto del proyecto “Parques en Peligro” de TNC, la Comisión Binacional se reactivó y con ello todo un trabajo que estaba pendiente (Gallardo et al. SFb; 18).

En el 2000 se inician conversaciones para ajustar la Comisión del PILA al marco del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá. En 2004 mediante un canje de Notas Diplomáticas los gobiernos reafirman el compromiso en “la cooperación para la administración, conservación y gestión adecuada del Parque Internacional La Amistad y su zona de influencia entre ambos países” (DM-388-04 y DM-N°DT/35).

Finalmente, es oficializada el 18 de enero de 2010 por la Comisión Binacional Permanente, transformándola en una Unidad Técnica Ejecutora Binacional dentro de la Comisión Técnica Sectorial Binacional de Recursos Naturales. En 2012 se dio la aprobación y oficialización de un nuevo reglamento operativo de la UTEB-PILA, para su organización y funcionamiento.

B. INSTITUCIONALIDAD DE LA UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA DEL PARQUE INTERNACIONAL LA AMISTAD

Se debe destacar que tanto la UNESCO (2000), como EUROPARC (2003) y la UICN (2001) recomiendan que se establezcan acuerdos comunes, regulación y planificación alrededor de las áreas protegidas transfronterizas que respalden su institucionalidad, la tabla 5.1 enumera las recomendaciones. Como se mencionó anteriormente, en el caso del PILA existen decretos ejecutivos tanto en Costa Rica como Panamá que ratifican su creación, declaraciones por parte de UNESCO e intercambio de notas diplomáticas.

Tabla 5.1
Acuerdos (escritos) comunes, regulaciones y planificación

EUROPARC (2003)	UNESCO (2000)	UICN (2001)
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo oficial firmado. • Visión común que muestra los beneficios de la cooperación. • Establecimiento de un plan de trabajo común a mediano plazo. • Sistema conjunto para gestión de visitantes. • Determina las reglas que guían la cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo oficial firmado. • Nominación conjunta del área como un transfronteriza ante UNESCO. • Definición de temas clave para la cooperación a través de grupos de trabajo. • Plan de zonificación para toda el área, entendimiento común de las características de cada una. • Esfuerzos para armonizar las prácticas de gestión. • Coordinación de las regulaciones para la protección de la biodiversidad. • Política conjunta de turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos para consulta y coordinación. • Visión común basada en los recursos compartidos. • Procesos de coordinación planificados- • Plan de zonificación para toda el área protegida transfronteriza. • Planes de manejo conjuntos o complementarios. • Esfuerzos hacia regulaciones y legislación armonizada. • Cooperación en promoción del turismo y desarrollo de producto. • Código de conducta común para visitantes. • Logros de evaluaciones conjuntas.

Fuente: Lange, S. 2009.

Sin embargo, aunque el Parque Internacional La Amistad es de carácter binacional, como se mencionó anteriormente, sus decretos de creación “no hacen referencia a un manejo conjunto o coordinado del Parque entre las autoridades de ambos países, ni previeron un

mecanismo para llevar a cabo una administración integral del Parque de forma binacional” (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 11). Por lo que su administración no ha sido de carácter binacional, sino que tradicionalmente se ha gestionado de forma nacional, e incluso regional a nivel interno de cada país.

En Costa Rica, la administración está a cargo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, específicamente de: el Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC) que “tiene a su cargo un 87.8% del área total del PILA” (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 8); y el Área de Conservación La Amistad Pacífico (ACLAP) que administra el restante 12,2%.

De acuerdo a la evaluación de la Contraloría General de la República de Costa Rica, la gestión del SINAC en el PILA es de carácter insatisfactorio. Pues a pesar de existir un plan de manejo elaborado por el CATIE en 1982, “dicho instrumento no es utilizado por las Áreas de Conservación encargadas de la administración del Parque (...) y [para 2004] desde hace nueve años no se hacía una revisión, para determinar su vigencia” (2004; 21). El mismo documento determina que no “existen programas y actividades específicas de control, protección y manejo asociados al PILA, lo cual evidencia un inadecuado control de la amenazas al Parque” (2004; 28).

En el caso de Panamá, es la Autoridad Nacional de Ambiente la responsable de su administración. Específicamente a las administraciones regionales de las Provincias de Bocas del Toro “que tiene bajo su cargo un 97% del área total del PILA” (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 8) en Panamá, y la Provincia de Chiriquí a la cual corresponde el 3% del Parque.

De acuerdo a la evaluación de la Contraloría General de la República de Panamá, la gestión de la ANAM en el PILA es también de carácter insatisfactorio. Para 2004 no se contaba con un plan de manejo o un plan estratégico, “y tampoco de un estudio técnico científico que identifique y evalúe de manera sistemática los riesgos y amenazas que enfrenta el Parque para los fines de protección y conservación de sus recursos” (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 36).

Los párrafos anteriores evidencian fuertes deficiencias en la planificación integral del Parque Internacional La Amistad, lo cual incide directamente en la administración, conservación y protección de los recursos de flora y fauna que alberga el Parque. Es fundamental adoptar medidas para solventar esta problemática, especialmente porque las áreas protegidas están expuestas a crecientes amenazas directas e indirectas.

Las amenazas directas son las que surgen dentro del área protegida misma (por ejemplo manejo deficiente, tala ilegal, introducción de especies exóticas invasoras, contaminación in-situ, extracción de recursos minerales, explotación insostenible de la fauna y la flora, uso insostenible por parte de los visitantes, y fenómenos naturales locales tales como tsunamis, incendios, terremotos, actividad volcánica, aludes y ruptura de glaciares). Las amenazas indirectas son las que tienen su origen fuera de un área protegida y se derivan de factores tales como decisiones inadecuadas sobre la utilización del suelo, contaminación ex-situ, expansión urbana, deterioro de ecosistemas ex-situ, fenómenos naturales ex-situ, y consecuencias de la pobreza y de conflictos civiles (Lausche 2012; 1).

Algunas de las amenazas directas e indirectas a las que se enfrenta el PILA radican en cacería ilegal, avance de la frontera agrícola, incendios forestales, extracción de productos del bosque, turismo no controlado, tenencia de la tierra, falta de demarcación de límites, cultivo de marihuana, minería, proyectos hidroeléctricos, entre otros (Elizondo, Sánchez & Villegas 2007: 9.11). Esta problemática demanda que la UTEB-PILA sea una estructura de gobernanza eficaz para gestionar de forma adecuada la complejidad de un área protegida transfronteriza. Para lo cual debe contemplar los principios de buena gobernanza establecidas por Dudley (2008):

- i. Legitimidad y voz: diálogo social y acuerdos colectivos sobre los objetivos y estrategias de gestión de áreas protegidas, sobre la base de la libertad de asociación y expresión sin discriminación en función de género, etnia, modos de vida, valores culturales u otras características.
- ii. Subsidiariedad: atribuir autoridad de gestión y responsabilidad a las instituciones más cercanas a los recursos específicos de que se trata.
- iii. Equidad: compartir equitativamente los costes y beneficios del establecimiento y gestión de las áreas protegidas y proporcionar un medio de juicio imparcial en caso de conflicto conexo.
- iv. No hacer daño: velar por que los costes de establecimiento y gestión de áreas protegidas no creen o agraven la pobreza y la vulnerabilidad.
- v. Dirección: fomentar y mantener una visión a largo plazo inspiradora y coherente del área protegida y sus objetivos de conservación.
- vi. Eficiencia / rendimiento: conservar eficazmente la biodiversidad respondiendo a la vez a las preocupaciones de los grupos de interés y usar los recursos de manera inteligente.

- vii. Rendición de cuentas: definir claramente las responsabilidades y velar por una información y rendición de cuentas adecuadas por parte de todos los grupos y entidades implicados acerca del cumplimiento de sus responsabilidades.
- viii. Transparencia: poner a disposición de los grupos concernidos toda la información pertinente.
- ix. Derechos humanos: respetar los derechos humanos en el contexto de la gobernanza de las áreas protegidas, incluidos los derechos de las generaciones futuras (Lausche 2012; 49).

En los próximos apartados se analizará la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA a la luz de estos conceptos. Sin embargo, se debe destacar que la misma se ampara bajo la visión tradicional de gobernanza de las áreas protegidas, es decir, que la toma de decisiones y los diferentes aspectos de la gobernanza corresponden al Estado. Y por tanto, la legislación de cada uno de los países es la que determina la gestión, y en este caso particular, provoca una fragmentación de la misma en cuatro áreas de conservación. Es decir, las acciones siguen siendo de carácter nacional, pues son desarrolladas por cada una de las partes de forma independiente, aunque si se están iniciando gestiones de coordinación binacional.

1. FUNCIONES

El nivel de gestión compartida en un área protegida transfronteriza conlleva un análisis previo, por parte de cada uno de los Estados involucrados, sobre los costos y beneficios de la cooperación transfronteriza en el área, los cuales se pueden resumir de forma general a continuación:

Tabla 5.2
Costos y Beneficios de la Cooperación Transfronteriza

Beneficios	Costos
<ul style="list-style-type: none"> • Protección de ecosistemas de gran escala. • Proporcionar puntos de enlace para especies migratorias. • Mejor control de problemas transfronterizos. • Facilita investigación y monitoreo más efectivos. • Contribuir al desarrollo económico de regiones fronterizas. • Formación de identidad regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos de transacción por la armonización de regulaciones legales o planes de gestión. • Altos costos de comunicación y transporte. • Costos de traducción o capacitación intercultural. • La cooperación transfronteriza añade una capa de complejidad a la ya difícil tarea de gestionar las áreas protegidas.

transfronteriza. • Contribución a la comprensión transcultural. • Resolución pacífica de conflictos.	
--	--

Fuente: Lange, S. 2009.

Si bien todos los elementos mencionados en la Tabla 5.2 aplican en el caso del Parque Internacional La Amistad, el principal beneficio que ha motivado a Costa Rica y Panamá a cooperar ha sido la protección a un ecosistema de gran escala, reconocido a nivel internacional por la UNESCO. Sin embargo, se han dado altos costos de transacción para la armonización de planes de gestión y de comunicación y transporte; para lo cual ha sido fundamental el papel de los fondos de ayuda oficial para el desarrollo que se detallarán en la última sección de este capítulo.

Ahora bien, el análisis sobre los costos y beneficios permea en los acuerdos sobre actividades de manejo, monitoreo y evaluación, vinculados a las áreas protegidas transfronterizas, los cuales idealmente deben quedar plasmados en documentos escritos, a continuación se enumeran algunos elementos que suelen estar plasmados en estos acuerdos:

- i. Colaborar para identificar los objetivos generales de conservación ambiental y la categoría de manejo del área protegida transfronteriza;
- ii. Compartir los planes de manejo y armonizar las operaciones fronterizas que tengan objetivos de manejo compatibles;
- iii. En los casos factibles, preparar un plan rector conjunto para la APT, incorporando los planes de manejo de cada parte componente de ella;
- iv. Cooperar en la preparación y adopción de un plan general de zonificación para toda la APT;
- v. Trabajar en cooperación para supervisar y actualizar periódicamente el plan maestro conjunto y el plan de zonificación, con miras a la consecución de los objetivos generales de conservación de la APT, y adaptar el manejo de sus componentes según sea necesario para proteger los sitios más valiosos para la biodiversidad, como las zonas núcleo, con actividades compatibles alrededor de éstas últimas;
- vi. Cooperar para armonizar el acceso y la circulación de visitantes, la inmigración y la emigración, los controles aduaneros, los planes de emergencia, y las normas de seguridad y salud en las partes constituyentes de la APT;
- vii. Delimitar zonas de amortiguamiento alrededor de la APT designada, con límites acordados y usos compatibles de los espacios terrestres y marinos, y

- zonas de transición (como se requiere en el programa de Reservas de Biosfera);
- viii. Cooperar en el desarrollo y la implementación de un plan de trabajo conjunto de monitoreo y evaluación, o colaborar acerca de los planes de evaluación y monitoreo de cada parte, para evaluar la eficacia del manejo;
 - ix. Cooperar en la eliminación de barreras al libre movimiento de la fauna a través de la frontera;
 - x. Cooperar en la identificación y monitoreo de corredores ecológicos y otras áreas de conectividad que pueden ser importantes para la APT;
 - xi. Publicar un mapa conjunto de los límites definitivos, zonas y otras características importantes, y difundirlos a las comunidades locales y otros actores y partes interesadas;
 - xii. Establecer un sistema de intercambio de información, comunicación y recopilación de datos entre las autoridades de áreas protegidas para las operaciones normales, para el uso de las áreas de turismo y otros fines, y para casos de emergencia;
 - xiii. Coordinar y colaborar en materia de investigación científica en la APT, con respecto a temas tales como el análisis de la biodiversidad y sus cambios, la bioprospección, la lucha contra diversas amenazas, como las especies exóticas invasoras (EEI), las modificaciones debidas al cambio climático y las opciones de adaptación correspondientes, y las necesidades de la conectividad ecológica (Lange 2009; 342-343).

La Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad, contempla en su reglamento funciones más amplias de coordinación, las cuales de alguna forma albergan las enumeradas anteriormente, están contempladas en el Artículo 5 de su reglamento operativo:

- i. Elaborar y ejecutar actividades, proyectos, programas y planes que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos de gestión del PILA.
- ii. Gestionar ante diversas organizaciones y entidades nacionales e internacionales recursos para la implementación de actividades, proyectos, programas y planes, relacionados con la gestión del PILA y su área de influencia.
- iii. Conocer las decisiones y acuerdos vinculantes de las Convenciones y Tratados Internacionales relacionados con el PILA y adoptar las medidas de seguimiento y corrección necesarias.
- iv. Realizar y presentar Informes de Avance de las acciones al amparo del presente Reglamento ante la Comisión Técnica Sectorial Binacional y Comisión Binacional Permanente y a las autoridades pertinentes, a través de las Secretarías Ejecutivas de El CONVENIO.
- v. Elaborar y ejecutar el Plan de Trabajo de la UTEB-PILA.
- vi. Realizar acciones de coordinación con funcionarios de la ANAM y del SINAC para la ejecución de las actividades definidas en el Plan de Trabajo de la UTEB-PILA.
- vii. Integrar comisiones de trabajo para atender aspectos específicos y rendir los informes correspondientes
- viii. Realizar evaluaciones anuales del presente Reglamento.

Es importante destacar que en el marco del Proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional de Río Sixaola se realizaron actividades para “la elaboración de un marco legal, normativo y de políticas armonizado a nivel binacional con miras a la gestión conjunta, del que formen parte las comunidades indígenas y entidades locales pertenecientes a las zonas fronterizas protegidas” (GEF 2007; 23).

Dichas actividades incluyeron la armonización de los planes de manejo del PILA en 2012, por lo que “los conceptos básicos de zonas de vecindad, papel de las organizaciones indígenas y campesinas en el manejo del Parque, uso tradicional, desarrollo de la ciencia, misión-visión, objetivos, objetos de conservación y amenazas son prácticamente los mismos” (Costa Rica-MINAET 2012; 56). Asimismo, ambos planes de manejo hacen mención a la importancia de coordinación institucional con autoridades y comunidades que administran el Parque en el país vecino. Con esta armonización y características de los planes de manejo, se abarca la mayoría de elementos que de acuerdo a Lange (2009) se reflejan en los acuerdos sobre áreas protegidas transfronterizas.

El principal reto que enfrenta la UTEB-PILA, para la gestión del Parque “es la falta de suficientes recursos financieros y de personal” (Luna 2011). Principalmente el sector Caribe, pues el sector pacífico del PILA “ha captado mayor atención en términos de personal y financiamiento, pues es más fácil la accesibilidad, además de que presenta incendios forestales, los cuales llaman la atención de los diferentes actores (Villamonte 2011). Así como las actividades que se realizan en las zonas de amortiguación, las cuales consisten en el área que “rodean núcleos protegidos y los protegen atenuando los impactos directos de las actividades humanas adyacentes.” (Lausche 2012; 27).

La principal fortaleza radica en que está integrado en los sistemas nacionales de áreas protegidas respectivos en cada país, y que tanto la ANAM como el SINAC tienen personal asignado en la zona, con un presupuesto anual que permite la gestión administrativa del área protegida. Y ahora la UTEB-PILA, una estructura de carácter binacional respaldada al más alto nivel político, tiene dentro de sus funciones “gestionar ante diversas organizaciones y entidades nacionales e internacionales recursos para la

implementación de actividades, proyectos, programas y planes, relacionados con la gestión del PILA y su área de influencia” (Art. 5).

2. ESTRUCTURA

Tradicionalmente, la gobernanza en las áreas protegidas “ha sido y es aun hoy dejar en manos del Estado la toma de decisiones sobre todos los aspectos relativos a la adquisición, la creación y el manejo de aquellos espacios designados como áreas protegidas oficiales” (Lausche 2012; 85). Sin embargo, los modelos de gobernanza continúan proliferando, pues cada área protegida presenta características y retos muy diferentes debido a los diversos ordenamientos jurídicos, características biofísicas, socioeconómicas, culturales, políticas, entre otros. La Tabla 5.3 muestra las recomendaciones de EUROPARC, UNESCO y UICN en cuanto a las estructuras de coordinación que se deben establecer en las áreas protegidas:

Tabla 5.3
Estructuras de Coordinación

EUROPARC (2003)	UNESCO (2000)	UICN (2001)
<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda un Comité directivo conjunto. • Identificar un facilitador para la cooperación transfronteriza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura de coordinación con representantes de administración, comunidad científica, ONG y grupos de interés (incluyendo jóvenes y sector privado); se debe reunir regularmente y disponer de una secretaría permanente y presupuesto. • Puntos focales de cooperación en ambos lados de la frontera. • Reuniones de grupos temáticos de forma ad hoc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Designar un punto focal en cada país. • Establecer grupos técnicos de trabajo para temas comunes. • Establecer una organización sin fines de lucro para gestionar fondos transfronterizos.

Fuente: Lange, S. 2009.

En el caso de la UTEB-PILA, su composición está definida en el Artículo 2 de su reglamento operativo, estipulando como estructura base un Comité Coordinador compuesto por:

- i. Un (a) representante de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).
- ii. Un (a) representante de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).
- iii. Cuatro representantes del PILA costarricense, dos por el Área de Conservación La Amistad-Pacífico (ACLAP) y dos por el Área de Conservación La Amistad-Caribe (ACLAC).
- iv. Cuatro representantes del PILA panameño (dos por el PILA Caribe y dos por el PILA Pacífico).

Además de la composición previamente expuesta, se complementa esta estructura con miembros con voz pero sin voto, los cuales serán: la Secretaría Ejecutiva del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá y de todos aquellos funcionarios de la ANAM y SINAC que hayan sido debidamente designados por ambas instituciones y que desarrollen labores técnico-operativas que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos de la gestión del PILA. Asimismo, se debe resaltar que el Comité Coordinador podrá solicitar la participación de asesores, expertos, técnicos, organizaciones no gubernamentales o grupos de sociedad civil que se consideren pertinentes para un mejor asesoramiento, funcionamiento y alcance de los objetivos de la UTEB-PILA.

Es importante destacar el grado de formalidad que ha adquirido la cooperación en esta área protegida transfronteriza, pues ha evolucionado de una declaración de buena voluntad a una estructura de coordinación binacional formalmente establecida, que incluye puntos focales, posibilidad de establecer grupos de trabajo, reuniones periódicas, el establecimiento de un plan de trabajo binacional, entre otros. No obstante, debería ampliarse la participación real de actores clave como la sociedad civil y los gobiernos locales, tal como se explicará más adelante.

3. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Un tema fundamental para la sostenibilidad de las instituciones de cooperación es el financiamiento propio y de sus actividades. Algunas recomendaciones en esta materia emitidas por EUROPARC, UNESCO y UICN radican en: proyectos transfronterizos, preparación conjunta de propuestas para financiamiento internacional, identificación de donantes potenciales y definición de un presupuesto necesario para la cooperación (Lausche 2012; 14).

En el caso de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA, en lo relativo a gastos operativos de la estructura de gobernanza se establece en su Artículo 8 que:

Cada país sufragará los costos de alimentación, hospedaje y traslado de los miembros de sus delegaciones para asistir a las reuniones del Comité, a excepción de los casos en los que el Comité Coordinador de la UTEB-PILA, obtenga financiamiento de otras instancias para cubrir dichos gastos.

El país sede de la reunión, cubrirá los gastos logísticos (sala, papelería, refrigerios, entre otros), que se requieran para realizar la actividad, a excepción de los casos en los que el Comité Coordinador de la UTEB-PILA, obtenga financiamiento de otras instancias para sufragar dichos gastos.

Mientras que en los gastos referentes a la gestión del mismo, al estar integrado en los sistemas nacionales de conservación respectivos, existen partidas presupuestarias destinadas para la protección y conservación de sus recursos naturales. Sin embargo, estos recursos generalmente no son suficientes para sufragar las actividades de conservación, y menos aún las de carácter transfronterizo, por lo que es necesario recurrir a la captación recursos técnicos y financieros.

De ahí que los planes de manejo para el Parque, tanto de Costa Rica como de Panamá, incluyen la definición e implementación de estrategias de financiamiento para captar fondos que permitan la ejecución de los mismos. Además, la UTEB-PILA tiene dentro de sus funciones el gestionar recursos ante instituciones nacionales e internacionales para la implementación de “actividades, proyectos, programas y planes, relacionados con la gestión del PILA y su área de influencia” (art. 5).

Para la captación de fondos la UTEB-PILA puede promover y ampliar los mecanismos de pagos por servicios ambientales o crear alianzas con empresas del sector

privado en el marco de los programas de responsabilidad social empresarial. Sin embargo, la estrategia más eficaz sería tratar de identificar, armonizar y alinear a la ejecución del plan de manejo las iniciativas de desarrollo sostenible que ejecutan instituciones locales con el apoyo de organismos de cooperación internacional. Pues estas representan inversiones cuantiosas, por ejemplo, para el caso del PILA Costa Rica desde “1982 a la fecha, los organismos de cooperación posiblemente han invertido un monto total aproximado a los US \$30 millones en la Reserva de la Biosfera” (Costa Rica-MINAET 2012; 110).

Si bien la captación de fondos no es una tarea fácil, en el Parque Internacional La Amistad están dadas las condiciones, existen contrapartidas nacionales y una Unidad Técnica Ejecutora Binacional con fundamento jurídico y respaldo de los gobiernos centrales. Además, posee características que la convierten en una zona atractiva para la cooperación internacional, entre ellas se puede mencionar su riqueza natural, su importancia estratégica, su ubicación entre dos países en vías de desarrollo y de las diez reservas de la biosfera transfronterizas que existen en el mundo, es la única en América.

C. ACTORES Y LEGITIMIDAD DE LA UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA DEL PARQUE INTERNACIONAL LA AMISTAD

La gobernanza de los recursos naturales debe contemplar una fusión de los enfoques *bottom-up* y *top-down*. Es decir, debe tomar en consideración la jerarquía de las decisiones políticas, así como el papel fundamental del Estado y su soberanía en los procesos de gobernanza que impliquen ecosistemas compartidos como es el caso del PILA. No obstante, son de igual importancia los procesos desde las bases, en los que actores locales formulan y retroalimentan acuerdos y políticas que inciden en su realidad más cercana y en la gestión de los recursos naturales.

Es por esta razón, que es primordial la participación de los actores de los diferentes niveles que se encuentran involucrados en la gestión del Parque, tanto del sector público como de organizaciones de la sociedad civil, poblaciones indígenas, sector privado,

organismos internacionales, ONG's, entre otros. Al existir en el PILA una instancia formal para la coordinación binacional, esta debería reflejar la participación real de estos actores; no obstante, la membresía del Comité Coordinador de la UTEB-PILA es cien por ciento gubernamental y exclusivamente del sector ambiente.

Se estipula la posibilidad de invitar a las sesiones expertos, técnicos, organizaciones no gubernamentales o grupos de la sociedad civil. Lo cual es positivo, pues en la gestión de las áreas protegidas transfronterizas inciden numerosos elementos que no son de carácter ambiental, pero que influyen en la forma y contenido de la cooperación transfronterizas. Tal es el caso de temas que “pueden estar vinculados con las relaciones internacionales, asuntos exteriores, inmigración, comercio, divisas, políticas de defensa y aduanas u otros acuerdos y mecanismos existentes entre los países” (Lausche 2012; 334).

Una debilidad radica en que la estructura de gobernanza no contempla una participación real de la sociedad civil. La cual tiene actividades dentro del Parque, a través de los pueblos indígenas, y en la zona contigua y de amortiguamiento; por lo que deben jugar un rol fundamental en la elaboración de políticas, planificación y el manejo del mismo.

Esta situación sucede a pesar de que a nivel nacional existen instancias respaldadas legalmente para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones del sector ambiental. En el caso de Costa Rica la Ley Orgánica de Ambiente (No. 7554. 28/09/1995) crea los Consejos Regionales Ambientales, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental. De igual forma, la Ley de Biodiversidad (No. 7788. 30/04/1998) crea los consejos regionales y locales de áreas de conservación para apoyar la gestión del SINAC. Y la Ley de Conservación de Vida Silvestre (No.7317. 30/10/1992) establece los comités de vigilancia de los recursos naturales, que son creados para coadyuvar en la aplicación de la legislación ambiental vigente. Mientras que para el caso de Panamá, la Ley General del Ambiente (No. 41 01/07/1998) establece las Comisiones Consultivas Comarcales y las Comisiones Consultivas Distritales para involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones del sector ambiental.

Aunado a esto, los planes del manejo del PILA establecen la modalidad de cogestión. En el caso costarricense, indica que la ley permite la creación de un comité que ejecute el comanejo y coadministración del PILA. Regulado en el Artículo 29 de la Ley de Biodiversidad, el cual dispone que: “en las Áreas de Conservación donde sea necesario, por su complejidad, podrán crearse, por acuerdo del Consejo Regional del Área de Conservación, Consejos Locales, cuya constitución se definirá en el acuerdo de su nombramiento” (Costa Rica-MINAET 2012; 116).

Mientras que en el plan de manejo panameño se establece esta modalidad, especialmente orientada a apoyar a la dirigencia Naso²² para que participe en la toma de decisiones en la región solicitada por ellos, haciendo la salvedad de que al ser un nuevo enfoque “y que está en proceso de prueba, se puede proponer por etapas la manera de conseguir la participación plena de los interesados, como alternativa para la transición entre modelos administrativos, siendo ANAM la entidad que toma las decisiones iniciales y las que posteriormente serán consensuadas” (ANAM 2004;100). Incluso una de las recomendaciones de UNESCO consiste en que “debe coordinar con las Asociaciones de Desarrollo Indígenas para resolver el problema de traslape existente entre el PILA y algunas reservas indígenas en ambos países” (MIDEPLAN 2012).

Tampoco se institucionaliza la participación de los gobiernos locales, quienes tienen incidencia directa a través de los planes de ordenamiento territorial en las zonas de amortiguamiento del Parque. Más aún, tienen recursos que pueden destinar a la adecuada gestión del Parque o de sus zonas de amortiguamiento. De igual forma, se omite la participación de los proyectos presentes en la zona a través de organizaciones no gubernamentales (las cuales deberían tener la posibilidad de participar, pero no votar), estas “son un apoyo para la gestión del PILA, en tanto aportan recursos económicos y también mantienen una posición de análisis crítico ante las acciones del gobierno” (Luna 2011)

Se debe explorar con mayor profundidad el establecimiento de la modalidad de cogestión, pues es “una de las formas más eficaces de movilizar [...] recursos de interés

²² Es un grupo indígena localizado en la provincia de Bocas del Toro, Panamá.

para fines de conservación” mediante el uso de “la notable riqueza y variedad de conocimientos, capacidades, recursos e instituciones relevantes para la conservación que tienen a su disposición las comunidades indígenas, móviles y locales, los gobiernos locales, las ONG, los usuarios de los recursos y el sector privado” (Lausche 2012; 101).

Ahora bien, en términos de legitimidad la UTEB-PILA debe ser capaz de generar una “percepción o suposición de que las acciones de [esta] entidad son deseables, adecuadas, o apropiadas” (Vallejo & Hauselmann 2004; 4). Y por tanto debe involucrar asuntos de representación, inclusión, transparencia, participación real, diálogo, rendición de cuentas, entre otros.

A nivel de gobiernos centrales la legitimidad existe, en tanto se encuentra respaldada por el Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá, y se encuentra integrada por funcionarios del MINAET y ANAM tanto de nivel central como local. Por lo que existe un canal de comunicación entre la UTEB-PILA y las autoridades centrales para garantizar la coherencia vertical, es decir, “mecanismos de interacción entre autoridades competentes en diferentes niveles administrativos” (Mazur 2011; 9). Asimismo, existen medidas de transparencia y rendición de cuentas, en tanto dentro de sus funciones se encuentra el deber de “realizar y presentar informes de Avance de las acciones al amparo del presente Reglamento ante la Comisión Técnica Sectorial Binacional y Comisión Binacional Permanente y a las autoridades pertinentes, a través de las Secretarías Ejecutivas del Convenio” (Art. 5).

La legitimidad desde el punto de vista de los actores locales debe fortalecerse, pues como se mencionó anteriormente no existe una participación real de la sociedad civil en el seno de la UTEB-PILA. Además, a pesar de la existencia de pueblos indígenas en el Parque Internacional La Amistad, estos no están involucrados en la toma de decisiones a nivel del Comité Coordinador. Es un tema importante a considerar, pues tanto Costa Rica como Panamá han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. La cual en su artículo 7 establece que los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste

afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Para garantizar la legitimidad de la UTEB-PILA, se deben hacer explícitos los canales de comunicación entre esta estructura y las organizaciones de la sociedad civil, proyectos de cooperación internacional en la zona, poblaciones indígenas, sector privado, entre otros actores no estatales. Puede ser a través de una modificación de la estructura, incluyendo entre sus miembros este tipo de organizaciones, o bien desarrollando una estrategia para la comunicación y consulta con tales actores de los temas abordados y decisiones adoptadas en el seno de la misma. Lo cual contribuiría a la coherencia en el monitoreo e implementación de medidas ambientales desde el nivel horizontal, es decir, entre las estrategias e instrumentos implementados por los diversos actores.

D. PAPEL DE LA UNESCO EN LA GOBERNANZA DEL PILA

La dinámica de gobernanza en el Parque Internacional La Amistad se ha visto condicionada por la interacción entre las estructuras domésticas e internacionales desde su origen. Se debe recordar que la idea del establecimiento del PILA surgió en una reunión centroamericana de 1974 sobre conservación de los recursos naturales y culturales; por lo que los Estados deciden firmar una declaración conjunta para el establecimiento del Parque. Posteriormente, se solicita y aprueba la declaración del PILA como sitio de Patrimonio Mundial de la UNESCO; por lo que la dinámica de gobernanza en el Parque ha sido influenciada por las directrices de esta organización.

Esto ha convertido a la UNESCO en un actor clave en la dinámica de gobernanza del Parque Internacional La Amistad desde 1983. En primer lugar porque el origen de la Comisión del PILA, en 1988, “se dio cuando se plantea el tema de Patrimonio Mundial de la UNESCO, y que como parte de sus requisitos se necesitaba un comité binacional responsable de dar seguimiento a los acuerdos firmados sobre el PILA y sugerir recomendaciones” (Villamonte 2011).

Además, al estar inscrito como Patrimonio Mundial de la UNESCO, y haber ratificado la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, de acuerdo al artículo 4, los Estados reconocen “que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga (...)”. Por lo que tanto Costa Rica como Panamá deben presentar informes sobre el Estado de la Conservación del PILA, así como someterse a misiones de monitoreo por parte de la UNESCO, debido a amenazas identificadas en el sitio.

Hasta finales de 2012 ambos Estados han presentado once reportes del Estado de la Conservación. Los principales temas que han debido ser revisados sobre la gestión del PILA a la luz de las normas de la UNESCO han sido: revisión de límites (Costa Rica), construcción de caminos (Costa Rica y Panamá), exploración petrolera (Panamá), invasión humana en las tierras del Parque (Costa Rica y Panamá) y construcción de represas hidroeléctricas (Panamá).

Es de particular importancia destacar que en 2008 hubo una misión de monitoreo de la UICN/UNESCO a raíz de la decisión del Comité del Patrimonio Mundial 31 COM 7B.36. En esta decisión, los Estados Partes fueron invitados a solicitar esta misión para evaluar el estado de la propiedad de conservación con respecto a la construcción de proyectos hidroeléctricos en las zonas adyacentes y estudiar otras amenazas actuales o potenciales. Como resultado de esta misión el Comité de la UNESCO emite la decisión 32COM7B.35 en la que nota con preocupación:

- i. ausencia de medidas previstas para mitigar el impacto de las represas hidroeléctricas en las siete especies acuáticas que de otra manera se perderían de los sistemas fluviales afectados;
- ii. incidencia significativa de ganado dentro de la propiedad, incluyendo la creación de pastos ilegales dentro de sus límites;
- iii. el riesgo a largo plazo para la propiedad que representa el potencial desarrollo fragmentario de las represas hidroeléctricas y su infraestructura asociada;
- iv. el riesgo de que las comunidades desplazadas por la construcción de presas, pueden migrar a la propiedad si sus necesidades no son adecuadamente abordadas;
- v. escasa presencia de la autoridad administrativa en la propiedad;

- vi. la ausencia de un proceso de gestión participativa efectiva participación de la sociedad civil y las autoridades gubernamentales.

Y pide a los Estados abordar conjuntamente estos problemas con urgencia a través de recomendaciones como: medidas de mitigación en corredores migratorios para especies acuáticas afectadas, plan para controlar y gestionar el ganado dentro del Parque, garantizar la satisfacción de las necesidades de poblaciones desplazadas por represas, aumento en presencia de las autoridades de gestión, reactivar la comisión binacional de la Reserva de la Biosfera, análisis de efectos de la construcción de la represa, sistema de monitoreo ecológico y seguimiento a denuncias de delitos ambientales.

Ante esta decisión de UNESCO, tanto Costa Rica como Panamá han emitido informes anuales sobre la evolución en el seguimiento de las recomendaciones planteadas. Y en su decisión más reciente en 2012 (36COM 7B.31) destaca que “acoge con satisfacción los ejemplos de la cooperación transfronteriza en la planificación de la gestión, para hacer frente a las peticiones del Comité del Patrimonio Mundial y en la realización de misiones sobre el terreno”. Sin embargo, sigue manifestando su grave preocupación por la construcción de la represa Bonyic sin los resultados de la Evaluación Estratégica Ambiental, y los efectos de esta y la CHAN-75 en las especies acuáticas de la zona. Además, expresa su preocupación por la ausencia de progresos en medidas para enfrentar la ganadería dentro de los límites del Parque en el sector costarricense.

Finalmente, pide a ambos Estados invitar una nueva misión de monitoreo de UICN antes del 37º periodo de sesiones de 2013 que evalúe las diferentes amenazas a las que está expuesto el PILA. Y presentar el 1 de febrero de 2013 un informe conjunto sobre el estado de conservación de la propiedad, para que se examine en la sesión mencionada con el fin de tener en cuenta la posible inscripción del bien en la Lista del Patrimonio Mundial en peligro, si el peligro comprobado o potencial de Valor Universal Excepcional se confirma.

Debe aclararse que la inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro consiste en un mecanismo para mayor protección sobre determinados bienes, no es considerada por la UNESCO como una sanción, pues al contrario permite al Comité del Patrimonio Mundial asignar la ayuda inmediata del Fondo del Patrimonio Mundial para

propiedades en peligro. Sin embargo, a nivel internacional puede ser percibido por los Estados como un deshonor; tal sería el caso para Costa Rica, pues es reconocido a nivel internacional por sus *políticas verdes*; mientras que en el caso panameño implicaría mayor atención y cuestionamientos sobre los proyectos hidroeléctricos y las negociaciones con los pueblos indígenas en la zona.

En síntesis, las decisiones y recomendaciones de UNESCO tienen incidencia directa en la gobernanza del Parque, pues abordan temas claves sobre la adecuada gestión de los recursos naturales, la formalización de estructuras de cooperación transfronteriza, participación, participación de los actores, entre otros. Y tanto Costa Rica como Panamá deben seguirlas para mantener es estatus del PILA como sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad, categoría que no sólo le otorga prestigio a ambos países, sino que convierte a este ecosistema en un área atractiva para los donantes a nivel internacional. Elemento de especial importancia para estos países de renta media, cuya captación de fondos se dificulta progresivamente en la coyuntura actual de crisis económica internacional.

E. APORTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El Parque Internacional La Amistad es un área de gran importancia para la biodiversidad regional al dotarse de múltiples alturas, suelos, climas y topografía; además constituye un puente biológico para la flora y fauna entre América del Sur y América del Norte. Por esta razón, en él convergen importantes iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo, orientadas a la investigación científica, la conservación y gestión del área.

En esta sección se mencionarán los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo más relevantes para la gobernanza del PILA. El primer antecedente es la conformación de la Comisión Coordinadora de La Amistad en el sector costarricense, para lo cual la organización Conservación Internacional “brinda apoyo técnico y financiero para diseñar estrategia de desarrollo institucional” (Costa Rica-MINAET 2012; 11).

De igual forma, en 1989, esta organización junto con la Agencia Sueca de Cooperación y la Organización de Estados Americanos (OEA) financiaron un “proyecto de aproximadamente \$6 millones para la elaboración de una Estrategia de Desarrollo y Conservación del PILA. Este proyecto duró hasta 1992, en que fue disuelto por MINAE por desacuerdos con el enfoque de participación activa de los indígenas” (Costa Rica-MINAET 2012; 11).

Posteriormente, la creación de una estructura de gestión binacional “se reinicia con un proyecto que se llamaba *Parques en Peligro*” (Villamonte 2011). Este fue ejecutado por The Nature Conservancy (TNC), en el periodo 2004-2007, con la colaboración financiera de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), y con el apoyo del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) de Costa Rica. El propósito de mismo consistió en

Mejorar la administración del Parque Internacional La Amistad (PILA) y apoyar la coordinación binacional entre la Autoridad Nacional del Medio Ambiente de Panamá y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica para fortalecer el manejo del área en mención (INBio SF).

El mismo generó productos de suma importancia para la gestión del Parque, como impulsar el desarrollo de un Plan de Conservación para el sitio a nivel binacional. A través de una metodología participativa; generación de información científicamente válida que permite evaluar, medir y monitorear el estado de los objetos de conservación identificados en el Plan de Conservación de Sitio de la Amistad, Así como la capacitación local para procesos de monitoreo y turismo y capacitación para tomadores de decisión locales (gobiernos y autoridades locales, grupos religiosos, líderes) que ejercen influencia en el PILA.

Debido a la necesidad de establecer una estrategia para el manejo conjunto del Parque Internacional La Amistad, surge el proyecto “*Herramientas básicas para el manejo del Parque Internacional La Amistad (PILA): Costa Rica/ Panamá*”. Es parte de la Iniciativa Darwin del Reino Unido, y está coordinado por el Museo de Historia Natural de Londres (NHM) en colaboración con el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio); su periodo de ejecución fue de 2006 a 2011. Su objetivo es

Ofrecer a las agencias gubernamentales y comunidades locales responsables información estratégica (datos), herramientas y capacitación que aseguren el desarrollo de un Plan de Conservación para el manejo sostenible del Parque Binacional La Amistad (PILA). Para lograrlo se plantea la producción de un mapa de la zona de la vida unificado y priorizado como parte de la estrategia acordada existente, por medio del cual el mapeo e inventario estratificado de las especies claves servirán como base para un programa de manejo binacional (INBio 2005; 1).

Entre los principales logros del proyecto se pueden mencionar un sistema de información geográfica con la generación de mapas de zonas de biodiversidad, zonas de vida, muestreo por grupo taxonómico, cobertura de la tierra, delimitación, vertientes, entre otros; así como una base de datos con un inventario de la biodiversidad. Finalmente, el proyecto utilizó las herramientas desarrolladas, junto con capacitaciones y redes para facilitar aprendizajes sobre mejores alternativas de ingreso económico, análisis de los riesgos en la zona de amortiguamiento sobre el terreno y de forma remota, entre otras; con el fin de

consolidar un programa de monitoreo biológico con clara participación protagónica de las comunidades que viven alrededor del parque, fortalecer iniciativas de desarrollo del turismo local y otras actividades productivas sostenibles, así como labores de educación ambiental y sensibilización de la población. Esto, con el fin de contribuir al manejo integral sostenible del PILA e impactar en el desarrollo social de su área de influencia (PILA-DARWIN SF).

Paralelamente, el *proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola Costa Rica – Panamá*, más conocido como Proyecto Binacional Sixaola²³, incluye dentro de sus actividades la “elaboración de instrumentos de planificación estratégica para la Comisión Binacional del PILA [ahora UTEB-PILA] y la Comisión Binacional de Humedales, así como facilitación de la integración de ambas en una comisión única para zonas transnacionales protegidas” (GEF 2007; 19). De ahí que el financiamiento para la “homologación de los planes de manejo del Parque proviene de este proyecto” (Luna 2011).

De igual forma el *Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola*, más conocido como Programa Sixaola BID-MAG²⁴, en su componente uno

²³ Los detalles de este proyecto se desarrollan en el capítulo anterior, pues su objetivo corresponde a la gestión integrada de la Cuenca del Sixaola, y las actividades que realiza en el PILA son complementarias.

²⁴ Ídem.

sobre Gestión Ambiental, Manejo de los Recursos Naturales y Reducción de la Vulnerabilidad, incluye un proyecto piloto de protección comunitaria y control de los impactos antrópicos en un área crítica del Parque Internacional “La Amistad” (PILA), pero solamente en el sector costarricense.

El aporte de la cooperación internacional para el desarrollo ha sido fundamental para la consolidación de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad, y en general para la conservación del Parque desde la década de los ochenta. En 1982 Conservación Internacional destina recursos para establecer un Comisión Coordinadora para el Parque en el sector costarricense, posteriormente en 2004 TNC retoma el tema pero desde una perspectiva binacional. De ahí surge una Comisión Binacional, lo cual también solicitaba UNESCO para mantener el estatus del PILA como Reserva de la Biosfera Binacional, y un plan de conservación binacional.

La Iniciativa Darwin también dota de herramientas de gestión binacional a la UTEB-PILA, principalmente facilitando a los países un sistema de información geográfica y mapas binacionales del Parque. Otro proyecto clave para la gobernanza del PILA fue el Proyecto Binacional, el cual otorga financiamiento para las reuniones de dicha estructura contribuyendo a la aprobación de un reglamento, planes de trabajo, y a la armonización y actualización de los planes de manejo.

Los flujos de cooperación internacional para el desarrollo han ayudado a cumplir con las recomendaciones de UNESCO, por ejemplo:

- Con respecto a la solicitud de implementar un sistema de monitoreo ecológico sistemático, “se ha venido trabajando en conjunto con el INBio (Costa Rica) y SOMASPA (Panamá) para aplicar un protocolo de monitoreo de la integridad ecológica que fue desarrollado hace algunos años, con el auspicio de The Nature Conservancy” (MIDEPLAN 2011).
- Labores de inventario a cargo del INBio, “con recursos de la Fundación Charles Darwin (UK)” (MIDEPLAN 2011).

- Con respecto a desarrollar una Evaluación Ambiental Estratégica, “se estipula realizarlo con recursos del Proyecto Binacional para la cuenca del Río Sixaola” (MIDEPLAN 2011).

A modo de conclusión, los resultados de la cooperación para el desarrollo se observan en la conformación, desarrollo y consolidación de la UTEB-PILA. En dicho proceso fue fundamental “el aporte de proyectos de cooperación internacional a través de asistencia técnica y financiera, acompañamiento y apoyo logístico” (Villamonte, 2011). Asimismo, lo han sido para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por UNESCO, y en los esfuerzos por mantener al PILA dentro de la lista de sitios de Patrimonio Mundial Natural de la Humanidad.

Costa Rica y Panamá tienen una ventaja para la captación de fondos de cooperación internacional para el desarrollo, pues ya se encuentran oficializados los planes de manejo del PILA en cada país, así como su armonización. De ahí que hay mayor claridad en cuanto al tipo y cantidad de recursos que necesitan para satisfacer las necesidades del Parque. Asimismo, la existencia de la UTEB-PILA que está formalmente respaldada por los gobiernos de ambos países, y con un presupuesto definido para sus gastos operativos; le permitirá darle sostenibilidad a los procesos iniciados por los proyectos de cooperación internacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta sección se expresan las conclusiones y recomendaciones producto de la investigación Cooperación Transfronteriza Costa Rica – Panamá: Gobernanza Ambiental, la cual analizó cómo ha incidido la cooperación internacional entre ambos países en la gobernanza ambiental de dos ecosistemas compartidos: la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad.

A. CONCLUSIONES

Los intercambios transfronterizos y la integración no formal característica de muchas zonas de frontera (interdependencia) demandan la construcción de mecanismos formales de cooperación.

La cooperación internacional es una dinámica fundamental para la ejecución de sus objetivos nacionales de desarrollo y su política exterior. Costa Rica y Panamá han presentado fluctuaciones en la intensidad de las relaciones binacionales, evidenciando que la construcción e implementación de una agenda binacional no ha sido una prioridad constante en su política exterior.

La franja fronteriza entre Costa Rica y Panamá es una zona con gran diversidad cultural y natural, y con características que la convierten en una zona interdependiente a nivel local a raíz de los múltiples intercambios transfronterizos sociales, económicos, ambientales y culturales que se dan entre las poblaciones locales, generando fenómenos de integración no formal.

Estas características han demandado la cooperación de ambas naciones a nivel estatal, traduciéndose en la firma y ratificación de un Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo que incluye múltiples sectores: sectores: agropecuario, obras públicas y transportes, recursos naturales, régimen municipal, agroindustria, educación,

turismo, planificación y desarrollo rural, entre otros. Este ha sido institucionalizado y reglamentado para su implementación.

La interdependencia provocada por los temas ambientales a nivel internacional implica una interacción recíproca entre las estructuras domésticas y las fuerzas internacionales, transformando las relaciones entre actores.

La internacionalización de los temas ambientales a través de las estructuras de gobernanza ha sido fundamental para enfrentar las implicaciones transnacionales de los problemas ambientales. Además, las regulaciones y recomendaciones producto de las dinámicas de cooperación internacional impactan las estructuras nacionales, pero también la estructura nacional influye el comportamiento de los Estados en la palestra internacional y es determinante para la implementación de los acuerdos adoptados; es una relación recíproca en la que se influyen recursivamente.

Por ejemplo, la idea de crear estructuras de gobernanza binacionales, tanto en la cuenca del río Sixaola como en el Parque Internacional de La Amistad, ha surgido en el seno de reuniones centroamericanas de las autoridades de medio ambiente. Costa Rica y Panamá debieron valorar los costos y beneficios de implementar tales recomendaciones, y ahora una vez adoptadas, los procesos que desarrollan se convierten en modelos de cooperación que retroalimentan iniciativas en otras partes del istmo y del mundo.

En los procesos de cooperación internacional sobre recursos naturales transfronterizos, los actores principales son los Estados, sin embargo, otras fuerzas internacionales juegan un rol en la formulación e implementación de políticas ambientales. Tal es el caso de la gobernanza ambiental de recursos transfronterizos entre Costa Rica y Panamá, pues en el proceso inciden con diferente intensidad actores desde el nivel local (municipios, organismos gubernamentales, grupos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros) hasta el internacional (regímenes centroamericanos, ONG's, organizaciones internacionales e intergubernamentales).

El establecimiento de estructuras de gobernanza que aborden los temas ambientales influye positivamente en las relaciones de cooperación entre Costa Rica y Panamá.

La existencia del Convenio Binacional para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá es un instrumento que influye positivamente en el comportamiento de los gobiernos. Pues facilita los canales de información, la capacidad de control de los gobiernos y las expectativas sobre la solidez y prevalencia de los acuerdos internacionales. Este contempla dentro de su estructura la Comisión Técnica Sectorial Binacional de los Recursos Naturales, la cual regula la dinámica transfronteriza en esta materia.

Ahora bien, los temas ambientales son estratégicos en materia de geopolítica, y los problemas ambientales nacionales o transfronterizos, debido a sus externalidades, pueden propiciar tanto la cooperación como el conflicto pues conlleva implicaciones para la seguridad y soberanía de la nación. Se puede observar que para Costa Rica y Panamá los recursos transfronterizos juegan un papel importante en la agenda binacional, pues en las últimas tres décadas, las acciones de cooperación ambiental se han limitado al Parque Internacional La Amistad y más recientemente a la Cuenca del Río Sixaola.

Además, la existencia de ecosistemas de carácter binacional y las dinámicas que estos generan, propician la cooperación entre Estados y promueven la conformación de regímenes internacionales como el Convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo y estructuras de gobernanza como la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora del Parque Internacional La Amistad.

Las estructuras de gobernanza binacionales de la cuenca del río Sixaola y del PILA representan gran potencial para la adecuada gestión de los recursos naturales transfronterizos.

Los estudios de caso en la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad demuestran que la gobernanza de los recursos naturales debe contemplar una fusión de los enfoques bottom-up y top-down. Es decir, debe tomar en consideración la jerarquía de las decisiones políticas, así como el papel fundamental del Estado y su

soberanía en los procesos de gobernanza que impliquen ecosistemas compartidos. No obstante, son de igual importancia los procesos desde las bases, en los que los actores locales formulan y retroalimentan acuerdos y políticas que inciden en su realidad más cercana y en la gestión de los recursos naturales. Asimismo, es fundamental articular lo técnico con lo político, y lo local con lo central.

A pesar de que tanto la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola como la Unidad Técnica Ejecutora Binacional se han creado en el seno del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá; poseen una importante diferencia en su institucionalidad y dinámica de gobernanza. En el caso de Sixaola, se ha construido una entidad con una membresía amplia que incluye diversas organizaciones gubernamentales y participación de la sociedad civil; mientras que la UTEB-PILA se limita a la participación de las autoridades ambientales.

Ambas estructuras reúnen los elementos necesarios para consolidarse como referente de la gobernanza en los ecosistemas respectivos, pues poseen un respaldo legal y político, se encuentran reglamentadas, contienen funciones y una estructura clara, además sus reglamentos contemplan la posibilidad de modificaciones para incorporar mejoras. Esto es de especial importancia, pues como se mencionó en los capítulos cuatro y cinco, ambas estructuras requieren fortalecimiento tanto a nivel de su institucionalidad, legitimidad y apropiación de las funciones que deben desempeñar.

Se debe destacar que la existencia de la Comisión Binacional para la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad es un importante hito en la cooperación binacional, pues disminuye los costos de transacción en el proceso de gobernanza de los recursos naturales transfronterizos. Además, su existencia y evolución representa un ejemplo para la comunidad internacional sobre la construcción de regímenes ambientales internacionales.

La cooperación internacional para el desarrollo ha jugado un rol fundamental en la conformación y consolidación de las estructuras de gobernanza binacional de la Cuenca Binacional del río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad.

La creación de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional ha requerido de la asistencia técnica y financiera de organismos de cooperación internacional. En el caso de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, los proyectos de cooperación internacional han incidido en la creación, composición, capacitación y trabajo de la CBCRS. Mientras que para el PILA, han sido apoyo para el cumplimiento de los compromisos que los gobiernos adquirieron a la luz de la declaración de la UNESCO (organismo que requirió el establecimiento de una instancia de coordinación binacional), así como la reglamentación y funcionamiento de la UTEB-PILA desde su origen.

Los beneficios de la cooperación internacional para el desarrollo no excluyen la presencia de riesgos. Pues los donantes generalmente ya tienen una agenda de trabajo, por lo que el financiamiento no necesariamente se destinará a las necesidades reales o más prioritarias de la zona. Aunado a esto, la sostenibilidad de los procesos una vez concluido el proyecto es difícil de asegurar.

En ese sentido, el reto que tienen Costa Rica y Panamá, es apropiarse del desarrollo de tales ecosistemas y coordinar a través de las estructuras binacionales todas las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que se desarrollen en las zonas. Particularmente, deben desarrollar las capacidades técnicas para obtener recursos que les permitan implementar su agenda de trabajo, sin que sean los donantes quienes impongan la agenda en la zona.

A modo de conclusión general, se debe indicar que para el caso de Costa Rica y Panamá, existe una relación causal bilateral o de interdependencia entre la cooperación internacional y la gobernanza ambiental. Pues si bien la cooperación binacional entre ambos países ha sido propiciada por las relaciones pacíficas, las similitudes en idiosincrasia, los niveles de desarrollo y la riqueza natural y cultural de la zona fronteriza. La existencia de recursos compartidos de importancia estratégica, como la Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad, ha intensificado las relaciones de cooperación internacional, demandando su institucionalización en estructuras de gobernanza formales como la CBCRS y la UTEB-PILA.

La formalización de dichas estructuras ha implicado a su vez nuevas dinámicas de cooperación internacional entre Costa Rica y Panamá, y ha influido en el comportamiento de los Estados. Ha sido necesario que ambos países intercambien información, trabajen en conjunto y tomen decisiones de alcance binacional. Asimismo, la dinámica ha involucrado no sólo actores de la esfera estatal central, si no también actores locales, regionales e internacionales. Y ha existido la influencia de la cooperación internacional para el desarrollo, la cual ha jugado un papel clave en la conformación y en el proceso de consolidación de dichas estructuras.

Debido a lo reciente de la oficialización y reglamentación de la CBCRS y la UTEB-PILA, aún no se visualizan los resultados de sus actividades en la gestión binacional de los recursos naturales. Sin embargo, dichas estructuras contienen los elementos necesarios para implementar una buena gobernanza en los ecosistemas respectivos. Además, poseen las herramientas para utilizar a su favor la variable de la cooperación internacional para el desarrollo, pues dentro de sus funciones se encuentra coordinar las iniciativas presentes en la zona, y por ende, pueden articularlas para cumplir con las actividades necesarias para una buena gobernanza de los recursos transfronterizos.

B. RECOMENDACIONES

La cooperación ambiental entre Costa Rica y Panamá demanda de la formulación e implementación de políticas públicas, es decir, de acciones programáticas que toma un sujeto para cumplir una misión que le asigna el sistema, y tiene alcances públicos, factores públicos y ejecutado por personal del sector público. A continuación se plantean recomendaciones para la formulación de lineamientos de política pública en el tema de gobernanza transfronteriza de los recursos naturales para el caso entre Costa Rica y Panamá:

- Visibilizar la labor realizada por ambas naciones en el marco del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá. A pesar de que es un instrumento firmado desde 1992 y con gran valor a nivel internacional debido a que propicia la

cooperación entre dos naciones en múltiples sectores; los actores locales, nacionales e internacionales desconocen sus alcances y logros.

- Ampliar la agenda ambiental binacional, pues como se mencionó anteriormente, esta se ha limitado a la gestión del PILA principalmente en las décadas de los ochenta y noventa; y a la gestión de la Cuenca Binacional del Río Sixaola desde el 2000. La misma puede extenderse a la gestión de las áreas marinas compartidas, y otras cuencas transfronterizas como Changuinola y Chiriquí.
- Fomentar el empoderamiento de los gobiernos locales para el desarrollo de la zona fronteriza y la gestión de recursos naturales transfronterizos a través de las estructuras de gobernanza estudiadas. Pues son los actores gubernamentales con mayor cercanía a las realidades locales, y con recursos que inciden en el ordenamiento territorial de la zona y pueden propiciar la adecuada gestión de los ecosistemas compartidos.
- Utilizar las plataformas de gobernanza existentes para mejorar el enfoque de gestión. Se debe mejorar la articulación de los niveles técnicos con los políticos, y los locales con los centrales. Asimismo, se deben crear mecanismos de coordinación entre la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA.
- Fortalecer la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola y la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA. Debido a que en la zona de estudio la dinámica de cooperación internacional ha sido complementada con los flujos de cooperación para el desarrollo, es fundamental continuar propiciando sinergias en esta materia para garantizar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos.
- Establecer una estrategia para disminuir los conflictos locales originados por el tema limítrofe. A pesar de que el tratado limítrofe de 1941 es bastante claro con respecto al establecimiento del límite haciendo referencia al thalweg y coordenadas, los pobladores locales consideran que el límite entre Costa Rica y Panamá es el río, por tanto, cuando el cauce cambia y hace que sus propiedades se

ubiquen del otro lado del río. La misma debe contener un fuerte componente informativo, de negociación y beneficios compartidos.

Las recomendaciones para el fortalecimiento de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola son:

- La gestión de una cuenca transfronteriza es un tema de alta política, por esta razón debe involucrarse a la cabeza de gobierno y sus consejeros en la toma de decisiones, siendo fundamental la participación de los Ministerios de Relaciones Exteriores.
- Incluir canales de comunicación explícitos entre la CBCRS y los ministerios centrales, para garantizar una coherencia vertical. Afirmando así la retroalimentación constante entre las políticas nacionales y la dinámica en la cuenca.
- Mejorar la participación real y mecanismos de selección de representantes de la sociedad civil. Un mecanismo útil consistiría en establecer subcomités de cuenca binacionales que se plantearon en la formulación del proyecto Binacional Sixaola. El establecimiento de Subcomités de Cuenca Binacionales (alta, media, baja) puede contribuir a una planificación basada en las necesidades reales de la población local.
- Socializar y actualizar con los miembros de la CBCRS el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOTF). Esto con el fin desarrollar un plan de manejo de la cuenca que permita sistematizar y priorizar las acciones necesarias para su gestión sostenible.
- Las funciones actuales de la CBCRS deberían ampliarse para abarcar temas comunes en otras instituciones de cuenca como: desarrollar autoevaluaciones y formular recomendaciones, reportar regularmente las actividades de la Comisión, informar a la población sobre el estado de la cuenca y sobre las actividades de la comisión, y desarrollar propuestas y enmiendas para mejorar el acuerdo binacional.

- Se recomienda que la CBCRS complemente su estructura con una Secretaría Ejecutiva, pues hasta el momento este papel lo ha estado desarrollando la Unidad Técnica Ejecutora del Proyecto Binacional Sixaola, la cual desaparecerá una vez finalizado el mismo.
- Generar mecanismos de financiamiento para la gestión de la cuenca. Una opción es la obtención de recursos a través del presupuesto general o partidas presupuestarias institucionales. Pues ambos gobiernos ya han reconocido la importancia estratégica de la cuenca y la necesidad de la gestión sostenible de la misma; y esto se puede hacer a través de partidas presupuestarias de las instituciones gubernamentales que componen la Comisión.
- Una vez elaborado su plan de manejo, trabajar en la obtención y negociación de fondos de cooperación internacional destinados al financiamiento de proyectos específicos para la gestión sostenible de la cuenca.

Las recomendaciones para el fortalecimiento de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad son:

- Reflejar en la estructura de gobernanza la participación real de actores de los diferentes niveles que se encuentran involucrados en la gestión del Parque, tanto del sector público como de organizaciones de la sociedad civil, poblaciones indígenas, sector privado, organismos internacionales, ONG's, entre otros.
- Institucionalizar la participación de los gobiernos locales, quienes tienen incidencia directa a través de los planes de ordenamiento territorial en las zonas de amortiguamiento del Parque. Más aún, tienen recursos que pueden destinar a la adecuada gestión del Parque o de sus zonas de amortiguamiento.
- Propiciar la participación con voz pero sin voto de los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo presentes en la zona a través de organizaciones no gubernamentales.
- Explorar con mayor profundidad el establecimiento de las modalidades de cogestión, especialmente de las comunidades indígenas a fin de cumplir con los

compromisos adoptados con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

- Hacer explícitos los canales de comunicación entre la UTEB-PILA y las organizaciones de la sociedad civil, proyectos de cooperación internacional en la zona, poblaciones indígenas, sector privado, entre otros actores no estatales.

A modo de síntesis, se debe reconocer que Costa Rica y Panamá han avanzado notablemente en la institucionalización de la cooperación internacional a través de estructuras de gobernanza. La existencia del Convenio Binacional para el Desarrollo Fronterizo, que enmarca entidades de carácter más específico como la Comisión del Río Sixaola y la UTEB-PILA, es un ejemplo para la comunidad internacional sobre la construcción de regímenes internacionales y ambientales.

Sin embargo, la cooperación binacional entre estos países, particularmente en temas ambientales, debe ampliarse, fortalecerse y visibilizarse desde la esfera local hasta la internacional. Y las estructuras de gobernanza deben adoptar estrategias para mejorar su legitimidad, representatividad y sostenibilidad (especialmente financiera). Esto contribuirá significativamente a la gestión integrada y sustentable de los recursos naturales compartidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, G. & Iza, A. 2006. *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales*. Mesoamérica: UICN
- Amador, V. 1978. El Camino de Mulas en Costa Rica y Panamá. *Revista Geográfica de América Central*. Vol. 1 N° 7-8 p 75-94.
- ANAM. 2004. *Plan De Manejo Parque Internacional La Amistad*. Ciudad Panamá: ANAM.
- Barrantes, R. 2006. *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo y cuantitativo*. San José: EUNED
- Barrera, I. 2011. *Entrevista personal realizada a Israel Barrera, Secretario Ejecutivo por Panamá del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Burchill, S. & Linklater, A. 2009. *Introduction. En Theories Of International Relations*. 4ª Edición. New York: Palgrave Macmillan.
- Camou, A. 2001. *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México D.F: FLACSO.
- Carmen, R. 2004. *Desarrollo Autónomo. Humanización del paisaje: una incursión en el pensamiento y la práctica radical*. Heredia: EUNA
- Carver, J. 2010. A Case for Global Governance Theory: Practitioners Avoid It, Academics Narrow It, the World Needs It. *Corporate Governance: An International Review*, 18(2): 149–157
- CCAD. (s.f). *Situación de Centroamérica sobre acuerdos multilaterales de medio ambiente*. CCAD.
- CGR Costa Rica & CGR Panamá. 2004. *Informe Binacional sobre la Evaluación de la Gestión de las Autoridades Ambientales de Costa Rica y Panamá en el Manejo Integral del Parque Internacional de la Amistad*.
- Cordero, Juan Carlos. 2007. *Centenario de establecimiento de Relaciones diplomáticas entre la República de Costa Rica y la República de Panamá. El caso de los contactos históricos, republicanos y perspectivas futuras*. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica.

- Correa, G. 2008. *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Red Argentina para la Cooperación Internacional.
- Costa Rica – Panamá. 2009. *Manual Operativo del Proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola*.
- Costa Rica-MINAET. 2012. *Plan de manejo internacional La Amistad / MINAET, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, ACLAP y Comisión Nacional del PILA*. San José: MINAET, SINAC, La Comisión.
- Dubois, A.; Arriola, J.; Pérez, L.; Rodríguez, B.; Coll, Ca. & del Olmo; E. 2005. *Capítulo del libro "Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD"*. Editado en por Paz y Tercer Mundo- Gakoa. Disponible en <http://www.telefonica.net/web2/adolforodriguezgil/Mitosymientirasdelacooperacion.pdf>
- Elizondo, N.; Sánchez, L. & Villegas, G. 2007. *Plan de Protección y Control Parque Internacional La Amistad*. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Consultado el 14 de julio de 2012. Disponible en http://www.inbio.ac.cr/pila/pdf/Plan-control-Parque-Internacional-Amistad-08_05_07.pdf
- Fonseca. M. 2011. *Entrevista personal realizada a Marietta Fonseca, especialista en recursos naturales de la Unidad Técnica Ejecutora del Proyecto Binacional de la Cuenca del Río Sixaola*. Changuinola, Panamá.
- Gallardo, R.; Villalvilla, H.; Martín, J. & Meza, A. SF. *Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola*. EPYPSA-INCLAM
- Gallardo, R.; Villalvilla, H.; Martín, J. & Meza, A. SFa. *Componente 1: fortalecimiento del marco institucional y de las capacidades técnicas y operativas para un manejo integral*. EPYPSA-INCLAM
- Gallardo, R.; Villalvilla, H.; Martín, J. & Meza, A. SFb. *Componente 3: conservación y uso sostenible de la biodiversidad areas silvestres protegidas transfronterizas*. EPYPSA-INCLAM
- Gallardo, R.; Villalvilla, H.; Martín, J. & Meza, A. SFc. *Plan Indicativo de Ordenación Territorial Funcional de la Cuenca Binacional del Río Sixaola*. EPYPSA-INCLAM
- GEF. 2007. *Gestión Integrada de Ecosistemas Cuenca Binacional del Río Sixaola*.
- Gobierno de Costa Rica. 1982. *Decreto declaración Parque Nacional Parque Internacional Amistad Decreto N° 13324 del 04 de febrero de 1982*. San José.

- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 1941. *Tratado de Límites entre Costa Rica y Panamá*. San José/Ciudad Panamá.
- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 1979. *Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá para Realizar la Cooperación Fronteriza*. San José/Ciudad de Panamá.
- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 1979. *Declaración de Guabito, 3 de marzo. Declaración Conjunta sobre un Parque de la Amistad*. San José/Ciudad de Panamá.
- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 1992. *Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo del 3 de mayo de 1992*. San José/Ciudad Panamá.
- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 2007. *I Reunión del mecanismo de consultas políticas Panamá-Costa Rica. Acta final de las comisiones técnicas sectoriales binacionales del convenio*. San José/Ciudad de Panamá.
- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 2010. *Acta I Reunión de la Comisión Binacional Permanente Costa Rica-Panamá del 18 de enero de 2010*. San José/Ciudad de Panamá.
- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 2010b. *Acta II Reunión de la Comisión Binacional Permanente Costa Rica-Panamá del 3 de diciembre de 2010*. San José/Ciudad de Panamá.
- Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá. 2011. *Acta III Reunión de la Comisión Binacional Permanente Costa Rica-Panamá del 27 de junio de 2011*. San José/Ciudad de Panamá.
- Gobierno de Panamá. 1988. *Resolución N° J.D.0021-88 del 06 septiembre de 1988*. Ciudad Panamá.
- Guerra, A. & Saxe, E. 1995. *Hacia una teoría de la integración regional* Heredia: Fundación UNA-
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162 1243-1248.
- Hernández, R; Fernández-Collado, C y Baptista, P. 2008. *Metodología de la Investigación*. 4ª Edición. México D.F.: McGraw Hill.
- INBio. 2005. *Iniciativa Darwin - Aplicación Para Subvención, Ronda 14 De La Competición: Etapa 2*. Consultado el 19 de noviembre de 2012. Disponible en http://www.inbio.ac.cr/pila/pdf/propuesta_final_2006_espanol_darwin.pdf
- INBio. SF. *Proyecto PILA: Conservación y Actores Locales*. Consultado el 19 de noviembre de 2012. Disponible en http://www.inbio.ac.cr/pila/proyectos_actores_locales.htm

- IUCN/UNESCO. 2008. *Reactive monitoring mission to the Talamanca Range La Amistad Reserves / La Amistad National Park – Pila, Costa Rica and Panama, 17-26 February 2008*. Consultado el 14 de octubre de 2012. Disponible en <http://whc.unesco.org/en/documents/100743>
- Iza, A. & Stein, R. 2009. *Rule- Reforming water governance*. Gland: UICN
- Jeffery, M. (2004) en Scanlon & Burhenne. *International Environmental Governance. An International Regime for Protected Areas*. Cambridge: IUCN
- Keohane, R. & Nye, J. 1988. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano
- Keohane, R. 1993. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Keohane, R. 2001. Governance in a Partially Globalized World. *American Political Science Review* Vol. 95, No. 1
- Keohane, R. 2004. *Power and governance in a partially globalized world*. New York: Routledge.
- Kjaer, A. 2004. *Introduction: The Meanings of Governance*. Cambridge Polity Press.
- Krasner, S. Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables, en S. KRASNER (ed), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 2.
- La Bastille, A. 1978. *Conservación de Áreas Silvestres en Centroamérica*. Turrialba: CATIE.
- La Nación. 2011. *UE excluye a Costa Rica de planes de cooperación*. Consultado el 08 de agosto de 2012. Disponible en <http://www.nacion.com/2011-12-08/Economia/ue-excluye-a-costa-rica-de-planes-de-cooperacion.aspx>
- Lange, S. 2009. *Transboundary Cooperation in Protected Area's Management – Factors for Success or Failure*. Master Thesis of the Management of Protected Area's Programme, University of Klagenfurt.
- Lausche, B. 2012. *Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas*. UICN, Gland, Suiza.
- Lautze, J.; de Silva, S.; Giordano, M. & Sanford, L. 2011. Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. *Natural Resources Forum* 35 1–8
- Lelieveldt, H. & Princen, S. 2011. *The Politics of the European Union*. New York: Cambridge University Press.

- Luna, Y. 2011. *Entrevista personal realizada a Yajaira Luna. Funcionaria de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de ANAM*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Matul, D. 2007. Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. IV, N° 1, Julio 2007, pp. 77-114.
- Mazur, E. 2011. Environmental Enforcement in Decentralised Governance Systems: Toward a Nationwide Level Playing Field”, *OECD Environment Working Papers*, No. 34, OECD Publishing.
- Medina; L. & Rodríguez; T. 2011. Dinámicas de cooperación transfronteriza alrededor de la gestión ambiental de la cuenca del río Sixaola, en la frontera entre Costa Rica y Panamá. *Aqua-LAC* - Vol. 3 - N° 2 - Sep. 2011. pp. 115 - 126.
- MIDEPLAN. 2005. *Glosario de términos y definiciones comúnmente utilizados en cooperación internacional*. San José: MIDEPLAN
- MIDEPLAN. 2011. *Programa de Desarrollo Fronterizo. Informe de Seguimiento de Costa Rica*. Consultado el 14 de julio de 2012. Disponible en <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/59492a6d-0ce8-48a9-8f01-49761cfab1c3/MATRIZ%20Seguimiento%20Convenio%20Fronterizo%20Costa%20Rica-Panam%C3%A1,%20Junio%202011.pdf>
- Murillo, C. 2011. *Esquema de cooperación Costa Rica – Panamá: Hacia una Agenda binacional*. San José, Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible CIDH.
- Naciones Unidas. 1997. *Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la navegación*. Consultada el 12 de abril de 2012. Disponible en http://assets.panda.org/downloads/un_convention_espanol_official.pdf
- Najam, A.; Papa, M. & Taiyab, N. 2006. *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*. Winnipeg: IISD.
- Newig, J. & Fritsch, O. 2009. Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective?. *Env. Pol. Gov.* 19, 197–214
- OECD. 2008. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*. Consultado el 15 de enero de 2012. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- OECD. 2011. *Aid Effectiveness 2005-10: Progress In Implementing The Paris Declaration*. Consultada el 15 de febrero de 2012. Disponible en

http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_3236398_48725569_1_1_1_1,00.html

- OECD. 2012. *Development: Aid to developing countries falls because of global recession*. Consultado el 14 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm>
- Olson, M. 1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México D.F: Limusa.
- ONU. 1997. *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación*. Consultado el 12 de agosto de 2012. Disponible en assets.panda.org/downloads/un_convention_espanol_official.pdf
- Paterson, M. 1999. Interpreting trends in global environmental governance. *International Affairs* 75, 4, pp793-802.
- Patterson, M; Burchill, S; Linklater, A; Devetack, R; Donnelly, J; Nardin, T; True, J & Reus-Smit. 2009. *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan
- Pedroni, L. & Morera, M. 2002. *Biodiversidad: el problema y los esfuerzos que se realizan en Centroamérica*. Turrialba: CATIE.
- Pereira, L. 2001. *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica*. Madrid: IUDC-La Catarata
- Perkmann M. & Sum N. (2002). *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. London: Palgrave Macmillan.
- PILA-DARWIN. SF. *Integrando Comunidades Locales y Ciencia en el Manejo del Parque Internacional La Amistad (Costa Rica/Panamá)*. Consultado el 19 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.inbio.ac.cr/pila-darwin/paginas/post/post.html>
- República de Costa Rica. 1949. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- República de Panamá. 1979. *Constitución Política de la República de Panamá*. Ciudad Panamá, Panamá.
- Rodríguez, M. 2011. *Entrevista personal realizada a Marcelino Rodríguez, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá en octubre de 2011*. Ciudad de Panamá, Panamá.

- Rodríguez, T. 2008. *Vecinos entre fronteras. Experiencia de las comisiones transfronterizas locales del Proyecto Alianzas de la UICN como plataformas de cooperación y gobernanza ambiental descentralizada 2004- 2008*. Costa Rica. UICN.
- Sadoff, C; Greiber, T; Smith, M. & Bergkamp, G. 2008. *Compartir – Gestionando el agua entre fronteras*. Gland: UICN.
- Scanlon, J. & Burhenne-Guilmin, F. 2004. *International Environmental Governance. An International Regime for Protected Areas*. Suiza & Cambridge: UICN.
- Schreurs, M & Economy, E. 1997. *The Internationalization of Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Secretaría Ejecutiva. SF. *Informe de Avance del Convenio de 1979*. Ciudad Panamá, Panamá.
- Sibaja, L. 2009. *El conflicto bélico de 1921 entre Costa Rica y Panamá*. Consultado el 14 de enero de 2012. Disponible en http://www.hcostarica.fes.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=68:conflictobelico&catid=10:estliberal&Itemid=2
- Smith, D. 1986. La frontera Panamá – Costa Rica: relaciones económicas y sociales. *Integración Latinoamericana*. Consultado el 18 de enero de 2012. Disponible en bdigital.binal.ac.pa/bdp/descarga.php?f=artpma/la%20frontera.pdf
- Swiderska, K; Roe, D; Siegele, L.; & Grieg-Gran, M. 2008. *The Governance of Nature and the Nature of Governance: Policy that works for biodiversity and livelihoods*. Londres: IIED.
- Tejada, I. 2011. Israel Tejada. *Técnico en biodiversidad y vida silvestre, colaborador de la Unidad Técnica Binacional del Parque Internacional de La Amistad por Panamá*. Changuinola, Panamá.
- UICN. SF. *Proyecto Gestión del Agua para la Adaptación*. Consultado el 14 de octubre de 2012. Disponible en www.iucn.org/aguayadaptacion
- UICN. SFa. *Proyecto BRIDGE: Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua en los Ríos*. Consultado el 14 de octubre de 2012. Disponible en http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/mesoamerica_y_caribe/nuestro_trabajo/unidad_de_gestion_del_agua/proyectos/proyecto_bridge/
- UNED. 2012. *OIM acoge proyecto sobre migración en Zona de los Santos*. Consultado el 08 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.uned.ac.cr/acontecer/index.php/a-diario/educacion/1616-oim-acoge-proyecto-sobre-migracion-en-zona-de-los-santos>

- UNESCO. 2007. *Talamanca Range - La Amistad Reserves / La Amistad National Park (Costa Rica / Panama). Decision 31COM 7B.36*. Decisions adopted at the 31st session of the World Heritage Committee. Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. WHC-07/31.COM/24. Christchurch. Consultado el 17 de noviembre de 2012. Disponible en <http://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-24e.pdf>
- UNESCO. 2008. *Talamanca Range - La Amistad Reserves / La Amistad National Park (Costa Rica / Panama). Decision 32 COM 7B.35*. Decisions adopted at the 32nd session of the World Heritage Committee. Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. WHC-08/32.COM/24Rev. Quebec City. Consultado el 17 de noviembre de 2012. Disponible en <http://whc.unesco.org/archive/2008/whc08-32com-24reve.pdf>
- UNESCO. 2012. *Talamanca Range - La Amistad Reserves / La Amistad National Park (Costa Rica / Panama). Decision 36 COM 7B.31*. Decisions adopted at the 36th session of the World Heritage Committee. Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. WHC-12/36.COM/19. Saint-Petersburg. Consultado el 17 de noviembre de 2012. Disponible en <http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-19e.pdf>
- United Nations Economic Commission for Europe. (2009). *Capacity for water cooperation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. River Basin Commissions and other Institutions for Transboundary Water Cooperation*. Consultado el 25 de marzo de 2012. Disponible en <http://www.unece.org/env/water/documents/CWC%20publication%20joint%20boards.pdf>
- Vallejo, N. & Hauselmann, P. 2004. *Governance and Multistakeholder Processes*. United Nations Conference on Trade and Development, the International Institute for Sustainable Development and the Swiss State Secretariat for Economic Affairs.
- Villamonte, B. 2011. *Entrevista personal realizada a Benigno Villamonte, encargado del PILA Atlántica en Panamá, en octubre de 2011*. Changuinola, Panamá.
- 4to Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. 2011. *Alianza de Buzan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Consultado el 14 de octubre de 2012. Disponible en http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf

ANEXOS

ANEXO 1. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Israel Barrera. Secretario Ejecutivo por parte de Panamá del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Panamá - Costa Rica.
2. Roberto Galán. Jefe de la Dirección de Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) de Panamá.
3. Juan Carlos Melgarejo. Funcionario de la Dirección de Recursos Hídricos de ANAM de Panamá. En la misma se abordó el tema de la legislación en recursos hídricos y el caso de la cuenca del Sixaola.
4. José Betancourt. Encargado de darle seguimiento al Proyecto Binacional Sixaola en la Dirección de Recursos Hídricos de ANAM de Panamá.
5. Yajaira Luna. Funcionaria de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de ANAM.
6. Marcelino Rodríguez. Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores encargado de darle seguimiento a la relación Panamá-Costa Rica.
7. Marta Moreno. Funcionaria del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño.
8. Karla Aparicio. Funcionaria de la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza.
9. Benigno Villamonte. Encargado del Parque Internacional de La Amistad – Atlántico para Panamá.
10. Israel Tejada. Técnico en biodiversidad y vida silvestre, colaborador de la Unidad Técnica Binacional del Parque Internacional de La Amistad por Panamá.
11. Alexander Montero. Técnico en biodiversidad y vida silvestre, punto de enlace de la provincia de Bocas del Toro y el Parque Internacional de La Amistad por Panamá.
12. Marietta Fonseca. Especialista en Manejo de Recursos Naturales de la Unidad Técnica Binacional encargada del Proyecto Binacional del Sixaola.
13. Juan Carlos Sánchez. Oficial Legal del Centro de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Además de las entrevistas mencionadas, en el marco del proyecto BRIDGE: Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua en los Ríos, se mantuvieron conversaciones y reuniones con las siguientes personas:

14. Óscar Méndez. Secretario Ejecutivo por parte de Costa Rica del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Panamá - Costa Rica.
15. Saskia Rodríguez. Directora del área de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.
16. Lesbia Sevilla. Coordinadora Oficina de Cooperación y Proyectos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica.
17. Vera Violeta Montero. Coordinadora de Patrimonio Natural del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica.

18. Grace Carmiol. Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola de Costa Rica.
19. Alfonso Sanabria. Coordinador del Proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.
20. Rocío Córdoba. Coordinadora de la Unidad de Medios de Vida y Cambio Climático de la Oficina Regional para Mesoamérica y el Caribe de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
21. Alejandro Iza. Director del Centro de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
22. Melvin Cordero. Alcalde del Municipio de Talamanca.
23. Georgina Osorio. Asistente de la Secretaría Ejecutiva por Panamá del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá.
24. Jeannina Gutierrez. Asistente de la Secretaría Ejecutiva por Costa Rica del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá.
25. Eduardo Artavia. Representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica en la CBCRS.
26. Anel Caballero. Representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá en la CBCRS.
27. Jennifer Jones. Representante del Ministerio de Salud de Costa Rica en la CBCRS. Felix Holder. Representante del Ministerio de Salud de Panamá en la CBCRS.
28. Roxana González. Representante de Sociedad Civil de Costa Rica en la CBCRS.
29. Mildred Blanco Salazar. Representante de Sociedad Civil de Costa Rica en la CBCRS.
30. Fulvia González. Representante de Sociedad Civil de Costa Rica en la CBCRS.
31. Pablo Rayo. Representante de Sociedad Civil de Panamá en la CBCRS.
32. Emilio Abrego. Representante de Sociedad Civil de Panamá en la CBCRS.
33. Joaquín Gonzalez. Representante de Sociedad Civil de Panamá en la CBCRS.
34. Marcelo Pacheco. Representante del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica en la CBCRS.
35. José Fernando González. Representante de la Autoridad Nacional de Ambiente en la CBCRS.
36. Gladys Concepción. Representante del Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá en la CBCRS.
37. Jorge Álvarez. Representante de la Comisión Nacional de Emergencias de Costa Rica en la CBCRS.

ANEXO 2. CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA REALIZAR LA COOPERACIÓN FRONTERIZA DE 1979

UNIDAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
MINISTERIO DE VIVIENDA
APARTADO POSTAL 5228
PANAMA 5, PANAMA
Tel. 62-7222 Ext. —

CONVENIO ENTRE LOS GOBIERNOS DE PANAMA Y COSTA RICA
PARA REALIZAR LA COOPERACION FRONTERIZA

La República de Panamá y la República de Costa Rica

CONVENCIDOS de que la cooperación fronteriza incrementará la actividad económica, elevará el nivel de vida de la región y estrechará aún más los lazos fraternales existentes entre ambos países.

CONCEDIDA por el Banco Interamericano de Desarrollo la asistencia económica necesaria para un estudio en la materia, con cargo al fondo de Preinversión para la Integración de América Latina.

CONCLUIDO el estudio y revisados los planteamientos de este documento.

MUTUAMENTE INTERESADOS en la adopción de las medidas pertinentes para mejorar la región en todos los aspectos y en regularizar el intercambio comercial en provecho mutuo, han resuelto celebrar un tratado de cooperación fronteriza que será suscrito por los Presidentes de ambos países:

ARTICULO 1

Efectuar conjuntamente proyectos de inversión o asistencia técnica en la región fronteriza Costa Rica - Panamá delimitada para tal fin, por lo que dado su alcance y significado en los aspectos social y económico, los períodos de ejecución fueron proyectados por sectores y en etapas de corto, mediano y largo plazo dentro de un

plan general.

a) el corto plazo a verificarse en los primeros cinco años supone una acción coincidente en los sectores vial y agropecuario así como en la pequeña industria, procurando resultados efectivos rápidamente en proyectos que prometen un alto grado de beneficio social y económico. Se acuerdan para asistencia técnica los siguientes proyectos, propuestos en el estudio que arriba se menciona:

1. Leche

2. Cacao

para estudios de factibilidad:

1. Uso potencial de la tierra
2. Red Vial Interfronteriza
3. Estabilización y Mejora de la Estructura Agraria
4. Conservación de Bosques Maderables y Fábrica de Madera Contrachapada
5. Te
6. Hortícola
7. Ganado de Ceba
8. Pequeña Agroindustria (Frutas - Flores, etc.)
9. Localización y Cuantificación de las Reservas de Cal (Fábrica de Cemento)
10. Servicios Públicos (Salud, Acueductos, Electrificación, etc.)

b) el mediano plazo a cumplirse de cinco a diez años, es una transición de los proyectos agroindustriales de la etapa anterior a campos que aseguren la expansión y diversificación sectorial.

La agroindustria asimismo, sufrirá los cambios y adelantos .

pertinentes, en consonancia con la calidad y magnitud que los proyectos demanden.

Para estudios de factibilidad se acuerdan:

1. Planeamiento del sector agropecuario y organización de servicios técnicos conjuntos.
2. Desarrollo urbano.
3. Plan Cooperativo de Sectores Sociales, Culturales y Comunales.

c) para el largo plazo, más de diez años, la programación dependerá de la naturaleza de los proyectos y del grado de cooperación que los países estén dispuestos a promover.

Es preciso en las etapas de corto y mediano plazo iniciar la planificación y preparación de los proyectos que se seleccionen, con las prioridades que se fijen y cuyos períodos de gestación toman de cinco a diez años.

En ese entendimiento se acuerdan para estudios de factibilidad, los proyectos que siguen:

1. Corporación de las Cuencas del Atlántico
2. Ciudad Internacional de Paso Canoas
3. Empresas Binacionales.

ARTICULO 2

El número y calidad de los proyectos podrá ser ampliado, limitado o modificado enteramente, en armonía con las condiciones existentes y por acuerdo previo de los países.

ARTICULO 3

Se ha determinado de común acuerdo, que el medio más expedito de financiamiento para los estudios de factibilidad o asistencia técnica en el corto plazo, es el de que cada país tramite su parte complementaria con su respec-

tivo Fondo de Preinversión (SID) o Fondo de dos etapas (AID) respectivamente, sin menoscabo de que pueda gestionar préstamos para el mismo fin con otros entes financieros.

ARTICULO 4

El mecanismo operativo para una primera etapa de corto plazo lo constituye la Comisión Técnica Interinstitucional de Trabajo (Comisión de Trabajo) de cada país, formada por lo menos con dos funcionarios de cada sector comprendido. Dicha Comisión de Trabajo elaborará las Especificaciones (Términos de Referencia) relativos al Proyecto.

ARTICULO 5

Concluidos los estudios y una vez financiados y en ejecución los proyectos en sí, será constituida la Comisión Técnica de Supervisión y Evaluación (Comisión de Evaluación) en la misma forma que lo fue la Comisión anterior. Los funcionarios designados harán "in situ" las supervisiones que se considere pertinente durante el desarrollo del proyecto, así como evaluaciones periódicas del mismo. Lo anterior es aplicable también a los casos de asistencia técnica.

ARTICULO 6

Los miembros de las Comisiones de Trabajo y Evaluación tendrán funciones "Ad-honorem" y cesarán en dichas Comisiones una vez cumplida la labor sectorial requerida.

ARTICULO 7

Los Ministerios de Planificación y Política Económica nombrarán un Coordinador General por cada país, el que hará los contactos necesarios para formar las Comisiones de Trabajo y Evaluación, según sea el tipo de proyecto o asistencia técnica y quien las convocará y presidirá en sus reuniones.

ARTICULO 8

El Coordinador General acompañará a la Comisión de Evaluación en sus visitas a la frontera y hará los contactos necesarios con el Coordinador General del vecino país, para acuerdos o reuniones binacionales de las Comisiones y será responsable de la coordinación general del Programa en la parte nacional que corresponde, para esta primera etapa de corto plazo. Procederá en la misma forma en los casos de asistencia técnica.

ARTICULO 9

Tanto los Coordinadores Generales, como los miembros de las citadas Comisiones, gozarán de los viáticos reglamentarios para el cumplimiento de su cometido, cuando el caso lo justifique.

ARTICULO 10

En el mediano y largo plazo los mecanismos administrativo y operativo, serán concretados por las partes conforme con los resultados obtenidos en esta primera etapa, por lo que

posteriormente deberán sentarse las bases para un nuevo convenio.

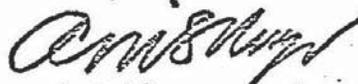
ARTICULO 11

A las empresas que se establezcan en la región a ambos lados de la línea divisoria, les serán otorgados por los Gobiernos respectivos, regímenes similares de incentivos.

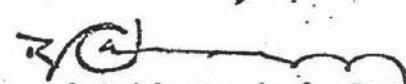
ARTICULO 12

El presente Convenio tendrá una validez de cinco años prorrogables, a menos que alguna de las partes lo denuncie, en cuyo caso cesará seis meses después. En caso contrario se prorrogará automáticamente por un período igual. Entrará en vigencia en el momento en que sean intercambiados los instrumentos de ratificación de acuerdo a los procedimientos de cada país.

EN FE DE LO CUAL, el Presidente de la República de Panamá, y el Presidente de la República de Costa Rica, en uso de sus Poderes, suscriben el presente Convenio en dos ejemplares en español, los que tendrán igual validez, a partir del día tres de marzo de mil novecientos setenta y nueve.


Por el Gobierno de la
República de Panamá

Aristides Royo
Presidente de la República


Por el Gobierno de la República
de Costa Rica

Rodrigo Carazo
Presidente de la República

ANEXO 3: CONVENIO SOBRE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO COSTA RICA – PANAMÁ

Ley Número: 7518 de 10/07/1995

Convenio con Panamá sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo

Fecha de vigencia desde: 24/07/1995

Publicado en La Gaceta N° 140 de 24/07/1995

APROBACIÓN DEL CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ SOBRE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO Y SU ANEXO

ARTICULO 1.- Aprobación

Se aprueban el Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo y su Anexo, firmados en la ciudad de Sixaola, el 3 de mayo de 1992. El texto es el siguiente:

"CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ SOBRE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO Y SU ANEXO

El Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá en lo sucesivo denominados conjuntamente las Altas Partes Contratantes:

CONVENCIDOS de que la cooperación fronteriza mejorará la actividad económica, elevará el nivel de vida de la población de la región y contribuirá a estrechar aún más los tradicionales lazos fraternales de amistad, comprensión mutua y vocación democrática que existen entre ambos países. CONSIDERANDO que el Convenio para realizar la cooperación fronteriza suscrito entre ambos países el 3 de marzo de 1979 ya cumplió con los objetivos propuestos, que es necesaria una mayor integración de las actividades que se llevan a cabo en la región fronteriza y que en razón de la experiencia desarrollada por las diferentes Comisiones Técnicas Binacionales en los distintos sectores de actividad económica y social, se hace asimismo necesario establecer un nuevo marco jurídico adecuado a las nuevas realidades y metas en materia de cooperación y desarrollo fronterizo. Han resuelto celebrar un nuevo Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, en adelante denominado el Convenio, el cual se regirá por los siguientes artículos:

ARTICULO PRIMERO

Las Altas Partes Contratantes convienen en celebrar el presente Convenio, con el objeto de ampliar, mejorar y profundizar sus relaciones de cooperación en todos los campos, para contribuir significativamente al desarrollo y mejoramiento social, económico, comercial, ambiental y político en general de la región fronteriza y fortalecer el proceso de integración entre ambas.

Para tales efectos las Altas Partes Contratantes, de conformidad con lo establecido en el presente Convenio, ejecutarán conjuntamente programas, proyectos o actividades de preinversión, inversión y asistencia técnica en la región fronteriza en los sectores agropecuario, obras públicas y transportes, salud, recursos naturales, régimen municipal, agroindustria, industria, educación, turismo, planificación y desarrollo rural integrado, así como en todos aquellos otros ámbitos que mutuamente acordaren en el futuro mediante el respectivo Canje de Notas Diplomáticas.

ARTICULO SEGUNDO

Para el logro de los fines enunciados en el artículo anterior, las Altas Partes Contratantes acuerdan crear una Comisión Binacional Permanente presidida por los respectivos Ministros de Planificación, responsables de la coordinación general, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos o actividades que se desarrollen al amparo del presente Convenio. La organización y funciones de esta Comisión se detallan en el ANEXO 1 de este Convenio.

ARTICULO TERCERO

Los programas, proyectos o actividades que se ejecuten con fundamento en el presente Convenio serán definidos y especificados mediante planes de ejecución suscritos por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Planificación de ambos países. Estos planes de ejecución podrán ser modificados en atención a las condiciones existentes y por acuerdo previo de ambas Partes en conformidad con lo indicado en el artículo primero.

ARTICULO CUARTO

Las Altas Partes Contratantes adoptarán todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos y fines de los programas, proyectos o actividades que se realizarán con fundamento en el presente Convenio, mediante el respectivo Canje de Notas Diplomáticas en relación con los siguientes aspectos:

- a) Consulares.
- b) Administrativos, financieros y de control interno de los recursos de cada proyecto.
- c) Trabajo y seguridad social.
- d) Control aduanero.
- e) Tránsito a través del área fronteriza.
- f) Urbanos y de vivienda.
- g) Control ambiental, sanidad animal y vegetal.
- h) Policía y de seguridad.
- i) Delimitación a las correspondientes áreas de ejecución.
- j) Cualesquiera otras que las Altas Partes Contratantes estimaren pertinentes.

ARTICULO QUINTO

Los recursos necesarios para la ejecución de los programas, proyectos o actividades que se realizarán bajo las previsiones del presente Convenio podrán ser aportados por los gobiernos de ambas Partes, por organismos internacionales, gobiernos cooperantes y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, que manifiesten interés en suministrar recursos de asistencia técnica y financiera, de carácter tanto reembolsable como no reembolsable a las Altas Partes Contratantes o, bien, a cualquiera de ellas por separado.

ARTICULO SEXTO

Las Altas Partes Contratantes procurarán que la mano de obra, especializada o no, los materiales, bienes y equipos disponibles en ambos países sean utilizados en forma equitativa y proporcional en cada uno de los programas, proyectos y actividades que se decida ejecutar al amparo del presente Convenio.

ARTICULO SÉPTIMO

Las Altas Partes Contratantes también adoptarán las medidas necesarias para que sus respectivos nacionales puedan emplearse en trabajos que se realicen en el territorio de uno u otro país indistintamente, en ejecución de los programas, proyectos o actividades que se desarrollen bajo las previsiones del presente Convenio, reconociendo el derecho de aquellos a percibir sus salarios y demás beneficios laborales en la moneda de su respectivo país, y de conformidad con las normas establecidas sobre el particular por las correspondientes legislaciones nacionales.

ARTICULO OCTAVO

En lo referente a materia tributaria, las Altas Partes Contratantes convienen las siguientes medidas:

- a) No se aplicarán tributos de ninguna naturaleza a los materiales, bienes y equipos que se adquieran en cualquiera de los países o que se importen de un tercer país, para ser utilizados exclusivamente en la ejecución de cualquier programa, proyecto o actividad que se desarrolle al amparo de las previsiones del presente Convenio.
- b) No se pondrá ninguna restricción y no se aplicará ninguna imposición fiscal a los fondos destinados a la administración y ejecución de lo indicado en el inciso que antecede.
- c) No se aplicará restricción al tránsito y depósito de los materiales, bienes y equipos necesarios para el desarrollo y ejecución de lo mencionado en el inciso a) del presente artículo, sin perjuicio de los controles que se establezcan en cada uno de los casos.

Todos los materiales, bienes y equipos a que se refiere este artículo y que al final del correspondiente programa, proyecto o actividad tuviere un destino distinto al establecido originalmente quedarán sujetos al régimen fiscal vigente en cada país.

ARTICULO NOVENO

Los vehículos, naves y aeronaves oficiales de cada una de las Altas Partes Contratantes y de organismos internacionales que desarrollen actividades amparadas a las previsiones del presente Convenio debidamente identificadas, estarán exentas del

pago de los impuestos de aduana y recibirán en los puertos o aeropuertos de la otra Parte trato igual al de los vehículos, naves y aeronaves oficiales nacionales.

ARTICULO DECIMO

Las instalaciones y obras realizadas para la ejecución de los programas, proyectos o actividades que se desarrollen bajo las previsiones del presente Convenio, así como sus obras auxiliares, se mantendrán invariables en los límites establecidos entre Costa Rica y Panamá, de conformidad con los tratados vigentes entre ambos países. Tales instalaciones y obras no conferirán a ninguna de las Altas Partes Contratantes, derechos de propiedad ni de jurisdicción sobre cualquier parte del territorio de la otra.

ARTICULO DECIMO PRIMERO

El presente Convenio no afecta las posiciones que las Altas Partes Contratantes mantienen sobre sus derechos y jurisdicción en los respectivos espacios aéreos, marítimos y terrestres.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO

En caso de surgir divergencias sobre la interpretación o la aplicación del presente Convenio o de los instrumentos diplomáticos que conforme a este se suscribieren, las Altas Partes Contratantes se comprometen a resolverlas por los canales diplomáticos.

ARTICULO DECIMO TERCERO

El presente Convenio entrará en vigencia en la fecha del canje de sus respectivos instrumentos de ratificación y tendrá una duración de diez años prorrogables en forma automática por períodos iguales.

ARTICULO DECIMO CUARTO

El presente Convenio podrá ser denunciado por las Altas Partes Contratantes después de transcurridos los primeros diez años de su vigencia. Esta denuncia será efectiva seis meses después de la fecha de notificación. Los programas, proyectos o actividades que se encuentren en ejecución y que por su naturaleza deban operar más allá de la fecha de terminación del presente Convenio, continuarán su período de ejecución hasta su conclusión.

EN FE DE LO CUAL se firma el presente Convenio en Sixaola, el día 3 de mayo de mil novecientos noventa y dos, en dos ejemplares originales, ambos de igual tenor y validez.

POR LA REPUBLICA DE COSTA RICA

Rafael Ángel Calderón Fournier

PRESIDENTE

POR LA REPUBLICA DE PANAMÁ

Guillermo Endara G.

PRESIDENTE

Bernd H. Niehaus Q.

Julio E. Linares

ANEXO I

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA COMISIÓN BINACIONAL
PERMANENTE DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
FRONTERIZO

1. - La Comisión Binacional está constituida por:

- Los Ministros de Planificación, quienes la presidirán.
- Los representantes de las instituciones involucradas en los programas, proyectos o actividades de este Convenio.
- Los gobernadores de las provincias de la región fronteriza o sus delegados.

2.- Las decisiones de la Comisión Binacional serán por consenso.

3.- Los Presidentes de esta Comisión se constituyen en representantes legales de la Comisión Binacional, en sus respectivos países. Cuando lo consideren conveniente, podrán delegar dicha representación en forma expresa en la Secretaría Ejecutiva correspondiente.

4.- Las funciones principales de la Comisión Binacional serán:

- Establecer las políticas y aprobar los planes de ejecución relativos al Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo.
- Decidir a nombre de los gobiernos sobre programas, proyectos o actividades y otros aspectos relevantes a la ejecución del Convenio.
- Organizar y coordinar la participación de las instituciones de los países.
- Presentar para su debido trámite solicitudes de crédito y cooperación técnica y financiera, administrar dichos créditos y asistencias técnicas, representar a los gobiernos en los aspectos administrativos y jurídicos.
- Asignar y aprobar con las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales y con los entes u órganos de los países, la ejecución de los programas, proyectos o actividades.
- Supervisar, la ejecución de los programas, proyectos o actividades que se ejecuten al amparo de este Convenio.
- Asignar o aprobar la ejecución de programas, proyectos y actividades presentadas por las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales, a través de las Secretarías Ejecutivas.

5.- La Comisión Binacional contará en cada país con una Secretaría Ejecutiva adscrita a los respectivos Ministerios de Planificación, a cargo de un Secretario Ejecutivo, cuyas funciones serán las de realizar las acciones necesarias para que las decisiones de la Comisión se cumplan y efectuar su debido seguimiento.

6.- Para la ejecución de cada programa, proyecto o actividad específico de un sector o con predominio de un sector definido, se conformará una Comisión Técnica Sectorial Binacional, en la cual estarán representados los organismos nacionales básicos

de ese sector, por medio de un representante por cada país. Esta Comisión Técnica ejecutará el programa, proyecto o actividad a través de una Unidad Técnica Ejecutora específica, según sea el caso.

7.- La Comisión Binacional designará mediante acuerdo, la Unidad Técnica Ejecutora Binacional mencionada en el inciso anterior. El acuerdo fijará las condiciones particulares de esta Unidad en todos sus detalles.

8.- Las Comisiones Técnicas Binacionales serán responsables de la planificación, supervisión y seguimiento de los programas, proyectos y actividades, de su competencia.

9.- Las Comisiones Técnicas Binacionales deberán reunirse por lo menos dos veces al año. Estas reuniones serán convocadas y presididas en sus sesiones de trabajo por las respectivas Secretarías Ejecutivas.

10.- Las Comisiones Técnicas Binacionales deberán presentar informes periódicos de avance a la Comisión Binacional, a través de las respectivas Secretarías Ejecutivas."

ARTÍCULO 2.- Vigencia. Rige a partir de su publicación.

**ANEXO 4: CANJE DE NOTAS DT 222 Y DM 134-07 ENTRE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**



República de Panamá
Panamá, R. de P.

Ministerio de Relaciones Exteriores
Departamento del Ministro
D. M. N. DT/222

12 de junio de 2007

Señor Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia en ocasión de avisar recibo de su atenta nota No. DM-134-07 de 11 de abril de 2007, que dice lo siguiente:

"Señor Ministro:

Impulsados por el deseo de consolidar y profundizar las relaciones de cooperación e integración binacional en los campos ambiental, socioeconómico y cultural en la región fronteriza, y fortalecer así el proceso de coordinación, colaboración y de realización de acciones conjuntas entre Costa Rica y Panamá, en el marco del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo vigente (el "Convenio"); los Ministros del Ambiente y Energía, de Planificación Nacional y Política Económica y de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica y los Ministros de Economía y Finanzas, de Relaciones Exteriores y la Autoridad Nacional del Ambiente de la República de Panamá, han aprobado el Proyecto para el Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (el "Proyecto") que será ejecutado conjuntamente por ambos países.

El Proyecto diseñado conjuntamente por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) de la República de Costa Rica y por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) de la República de Panamá; con la facilitación del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá, en el marco del Convenio en referencia, dispondrá para su ejecución de un monto de US\$ 3.5 millones, provenientes de recursos de cooperación financiera no reembolsables del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF por sus siglas en inglés), canalizados a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como agencia de implementación del GEF.

De conformidad con el Convenio, y para los efectos de este Proyecto, la Comisión Binacional Permanente estará constituida por los Ministros de MIDEPLAN, MEF, MINAE y la ANAM quienes ejercerán las funciones de dirección estratégica y aprobación de planes de ejecución, a través de la participación de las Secretarías Ejecutivas en la estructura de gestión diseñada para este fin y que se describe a continuación.

En virtud de ...

A Su Excelencia
BRUNO STAGNO UGARTE
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto
de la República de Costa Rica
San José



En virtud de lo anterior, el Gobierno de la República de Costa Rica propone al Gobierno de la República de Panamá el siguiente entendimiento:

1. En el marco del Convenio se conformará una Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS) que tendrá el carácter de Comisión Técnica Sectorial Binacional, la cual se encargará de la gestión estratégica del Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

2. La CBCRS estará integrada por los Secretarios de las Secretarías Ejecutivas del Convenio sobre cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá, o por sus representantes, un representante del MINAE, un representante de la ANAM, un representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá (MIDA), los coordinadores de los Programas Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro de Panamá y de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola de Costa Rica, un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica, un representante de cada uno de los Ministerios de Salud de ambos países, un representante de la Municipalidad de Changuinola, un representante de la Municipalidad de Talamanca, un representante de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) de Costa Rica y del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) de Panamá y el Coordinador Técnico del Proyecto.

3. Además de la participación institucional, la CBCRS estará integrada por hasta 6 representantes de la sociedad civil: 3 costarricenses y 3 panameños de la cuenca del Río Sixaola. Para el caso de Costa Rica la representación queda distribuida de la siguiente manera: un representante de las organizaciones indígenas de la cuenca alta, un representante de las organizaciones indígenas de la cuenca media y un representante de las organizaciones sociales de la cuenca baja. Para el caso de Panamá la representación queda distribuida de la siguiente manera: un representante de la cuenca media y dos representantes de la cuenca baja, los cuales serán escogidos de acuerdo a lo establecido en la ley 44 de 2002 de cuencas hidrográficas y su reglamentación. La CBCRS aprobará su propio reglamento de funcionamiento interno; el cual establecerá las condiciones para la entrada de miembros adicionales o el retiro de miembros existentes; así como definirá la Coordinación y la Secretaría de la Comisión.

4. Mediante nota oficial los representantes de las autoridades respectivas de las instituciones miembros de la CBCRS notificarán a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Binacional Permanente en el respectivo país, los cargos de los funcionarios designados.

5. La CBCRS tendrá las siguientes funciones, (i) concertar y aprobar las políticas y estrategias operativas para el manejo integral de la cuenca y del Proyecto GEF Sixaola, (ii) promover el ordenamiento territorial y la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOTF), (iii) aprobar los Planes Operativos Anuales (POAS) preparados por la Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB) del Proyecto, (iv) velar mediante seguimiento y evaluación por la adecuada ejecución del presupuesto de inversiones concertadas y aprobado en el POA, (v) revisar los informes anuales de ejecución

física y estados...



física y estados financieros preparados por la UTEB del Proyecto, (vi) ser espacio y foro para la resolución de conflictos y/o controversias, aportando elementos que propicien consensos entre los diversos actores, (vii) vigilar la gestión integrada del proyecto y sus vínculos de gestión con el Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y de la Cuenca del Río Sixoala, y (viii) otras que la gestión binacional del Proyecto le demande.

6. Para efectos de este Proyecto, la Comisión Binacional Permanente delegará la aprobación de los Planes Operativos Anuales en la CBCRS.

7. La Comisión Binacional Permanente designará a la Unidad Técnica Ejecutora Binacional, la cual estará integrada por 5 miembros: un representante de ANAM, un representante de MINAE, y un equipo técnico contratado con recursos del proyecto, conformado por un Coordinador Técnico de Proyecto, un especialista en administración financiera con énfasis en licitaciones y contrataciones, y un especialista en recursos naturales.

8. La UTEB ejercerá las siguientes funciones: (i) fungir como principal responsable de la gestión técnico-operativa del Proyecto; (ii) brindar apoyo técnico a las organizaciones e instituciones involucradas en la ejecución del Proyecto; (iii) servir de facilitador de la coordinación entre los actores involucrados en la gestión de la Cuenca, así como de las instancias propuestas para la ejecución del Proyecto; (iv) impulsar la puesta en marcha de la CBCRS, y apoyarla en el ejercicio de sus funciones; (v) impulsar, facilitar y consolidar los procesos de planificación anual (POAs) del Proyecto, con las instancias de planificación (comités de sub cuenca y CBCRS); (vi) integrar el POA binacional y someterlo a aprobación en la CBCRS; (vii) facilitar la formulación de los proyectos pilotos, productivos, de asistencias técnicas y estudios especializados que propongan y que sean compatibles con los criterios de elegibilidad y viabilidad del Proyecto; (viii) preparar los acuerdos o convenios, cuando se requiera, que suscribirá la Entidad Administradora de Fondos, con los actores involucrados en la formulación y ejecución de proyectos y asistencias técnicas; (ix) implementar el sistema de seguimiento de la ejecución física y su impacto en los indicadores de desarrollo establecidos para el Proyecto; (x) remitir los informes técnicos de seguimiento de la ejecución física del Proyecto a las Secretarías Ejecutivas de la Comisión Binacional Permanente, a la CBCRS, a las autoridades del MINAE y ANAM y al BID; (xi) coordinar acciones de desarrollo con las Unidades ejecutoras de los Programas de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y Sixoala y con las autoridades nacionales, locales regionales y/o provinciales vinculadas con la gestión del desarrollo de la cuenca; (xii) preparar las bases y requisitos técnicos para los procesos de selección y adquisición de bienes y servicios de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en el reglamento operativo del Proyecto y por la normativa del BID; (xiii) preparar y presentar al BID las solicitudes de los desembolsos, que deberán ser girados a la Entidad Administradora de Fondos; (xiv) registrar y monitorear el cofinanciamiento de los Gobiernos y (xv) otras que la gestión del Proyecto le demande.

9. Los Beneficiarios...



9. Los Beneficiarios de esta cooperación son los gobiernos de Costa Rica y Panamá a través del MINAE y ANAM respectivamente, quienes actuarán por delegación de la Comisión Binacional Permanente. La ejecución financiera, administrativa y de control interno de los recursos financieros del Proyecto, estará a cargo de la ANAM a través de la contratación de una Entidad Administradora, lo cual se hará en coordinación con el MINAE, cuyo criterio será vinculante para todas las decisiones. La ejecución física o material del Proyecto estará a cargo de la UTEB, creada por las instituciones ejecutoras, las cuales podrán establecer los controles respectivos, así como solicitarle la información necesaria, cuando lo consideren oportuno, para asegurarse el correcto y transparente manejo y ejecución de los fondos. La Entidad Administradora actuará en beneficio de ambos países, en función de los objetivos del Proyecto y atendiendo las instrucciones y requerimientos de la UTEB.

10. La ejecución del Proyecto se regirá por el Reglamento Operativo que el MINAE y ANAM, MIDEPLAN y MEF aprobarán oportunamente, al igual que sus modificaciones y siempre que el BID manifieste previamente su no objeción.

En caso de que el Gobierno de la República de Panamá se declare conforme con las propuestas contenidas en los numerales 1 a 10 anteriormente expuestos, esta Nota y la de respuesta de Vuestra Excelencia en la que conste la conformidad de su Gobierno, constituirán un entendimiento entre nuestros Gobiernos que entrará en vigor en la fecha de recepción de Vuestra respuesta y que servirá de base para la gestión conjunta del Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixoala.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi alta consideración y estima.

Sobre el particular, tengo el honor de informar a Vuestra Excelencia que la propuesta anterior es aceptable al Gobierno de la República de Panamá y que la nota de Vuestra Excelencia y la presente constituyen un Acuerdo entre nuestros dos Gobiernos que entrará en vigencia en la fecha de la presente nota.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alto aprecio y distinguida consideración.

SAMUEL LEWIS NAVARRO
Primer Vicepresidente de la República y
Ministro de Relaciones Exteriores



El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

San José, 11 de abril de 2007

DM-134-07

Señor Ministro:

Impulsados por el deseo de consolidar y profundizar las relaciones de cooperación e integración binacional en los campos ambiental, socioeconómico y cultural en la región fronteriza, y fortalecer así el proceso de coordinación, colaboración y de realización de actuaciones conjuntas entre Costa Rica y Panamá, en el marco del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo vigente (el "Convenio"); los Ministros del Ambiente y Energía, de Planificación Nacional y Política Económica y de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica y los Ministros de Economía y Finanzas, de Relaciones Exteriores y la Autoridad Nacional de Ambiente de la República de Panamá, han aprobado el Proyecto para el Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (el "Proyecto") que será ejecutado conjuntamente por ambos países.

El Proyecto diseñado conjuntamente por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) de la República de Costa Rica y por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) de la República de Panamá; con la facilitación del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá, en el marco del Convenio en referencia, dispondrá para su ejecución de un monto de US\$ 3.5 millones, provenientes de recursos de cooperación financiera no reembolsables del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF por sus siglas en inglés), canalizados a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como agencia de implementación del GEF.

De conformidad con el Convenio, y para los efectos de este Proyecto, la Comisión Binacional Permanente estará constituida por los Ministros de MIDEPLAN, MEF, MINAE y la ANAM quienes ejercerán las funciones de dirección estratégica y aprobación de planes de ejecución, a través de la participación de las Secretarías Ejecutivas en la estructura de gestión diseñada para este fin y que se describe a continuación.

En virtud de lo anterior, el Gobierno de la República de Costa Rica propone al Gobierno de la República de Panamá el siguiente entendimiento:

1. En el marco del Convenio se conformará una Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS) que tendrá el carácter de Comisión Técnica Sectorial Binacional, la cual se encargará de la gestión estratégica del Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Excelentísimo señor
Samuel Lewis Navarro
Ministro de Relaciones Exteriores
de la República de Panamá

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES 1657	
Despacho del Ministro	
Fecha	9-5-07
Hora	8:46 AM
Firma	

2. La CBCRS estará integrada por los Secretarios de las Secretarías Ejecutivas del Convenio sobre cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá, o por sus representantes, un representante del MINAE, un representante de la ANAM, un representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá (MIDA), los coordinadores de los Programas Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro de Panamá y de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola de Costa Rica, un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica, un representante de cada uno de los Ministerios de Salud de ambos países, un representante de la Municipalidad de Changuinola, un representante de la Municipalidad de Talamanca; un representante de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) de Costa Rica y del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) de Panamá y el Coordinador Técnico del Proyecto
3. Además de la participación institucional, la CBCRS estará integrada por hasta 6 representantes de la sociedad civil: 3 costarricenses y 3 panameños de la cuenca del Río Sixaola. Para el caso de Costa Rica la representación queda distribuida de la siguiente manera: un representante de las organizaciones indígenas de la cuenca alta, un representante de las organizaciones indígenas de la cuenca media y un representante de las organizaciones sociales de la cuenca baja. Para el caso de Panamá la representación queda distribuida de la siguiente manera: un representante de la cuenca media y dos representantes de la cuenca baja, los cuales serán escogidos de acuerdo a lo establecido en la ley 44 de 2002 de cuencas hidrográficas y su reglamentación. La CBCRS aprobará su propio reglamento de funcionamiento interno; el cual establecerá las condiciones para la entrada de miembros adicionales o el retiro de miembros existentes; así como definirá la Coordinación y la Secretaría de la Comisión.
4. Mediante nota oficial los representantes de las autoridades respectivas de las instituciones miembros de la CBCRS notificarán a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Binacional Permanente en el respectivo país, los cargos de los funcionarios designados.
5. La CBCRS tendrá las siguientes funciones, (i) concertar y aprobar las políticas y estrategias operativas para el manejo integral de la cuenca y del Proyecto GEF Sixaola, (ii) promover el ordenamiento territorial y la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOTF), (iii) aprobar los Planes Operativos Anuales (POAS) preparados por la Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB) del Proyecto, (iv) velar mediante seguimiento y evaluación por la adecuada ejecución del presupuesto de inversiones concertadas y aprobado en el POA, (v) revisar los informes anuales de ejecución física y estados financieros preparados por la UTEB del Proyecto, (vi) ser espacio y foro para la resolución de conflictos y/o controversias, aportando elementos que propicien consensos entre los diversos actores, (vii) vigilar la gestión integrada del proyecto y sus vínculos de gestión con el Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y de la Cuenca del Río Sixaola, (viii), otras que la gestión binacional del Proyecto le demande.
6. Para efectos de este Proyecto, la Comisión Binacional Permanente delegará la aprobación de los Planes Operativos Anuales en la CBCRS.

7. La Comisión Binacional Permanente designará a la Unidad Técnica Ejecutora Binacional, la cual estará integrada por 5 miembros: un representante de MINAE, un representante de ANAM, y un equipo técnico contratado con recursos del proyecto, conformado por un Coordinador Técnico de Proyecto, un especialista en administración financiera con énfasis en licitaciones y contrataciones, y un especialista en recursos naturales.
8. La UTEB ejercerá las siguientes funciones: (i) fungir como principal responsable de la gestión técnico operativa del Proyecto; (ii) brindar apoyo técnico a las organizaciones e instituciones involucradas en la ejecución del Proyecto, (iii) servir de facilitador de la coordinación entre los actores involucrados en la gestión de la Cuenca, así como de las instancias propuestas para la ejecución del Proyecto; (iv) impulsar la puesta en marcha de la CBCRS, y apoyaría en el ejercicio de sus funciones; (v) impulsar, facilitar y consolidar los procesos de planificación anual (POAs) del Proyecto, con las instancias de planificación (comités de sub-cuenca y CBCRS); (vi) integrar el POA binacional y someterlo a aprobación en la CBCRS, (vii) facilitar la formulación de los proyectos pilotos, productivos, de asistencias técnicas y estudios especializados que propongan y que sean compatibles con los criterios de elegibilidad y viabilidad del Proyecto; (viii) preparar los acuerdos o convenios, cuando se requiera, que suscribirá la Entidad Administradora de Fondos, con los actores involucrados en la formulación y ejecución de proyectos y asistencias técnicas; (ix) implementar el sistema de seguimiento de la ejecución física y su impacto en los indicadores de desarrollo establecidos para el Proyecto; (x) remitir los informes técnicos de seguimiento de la ejecución física del Proyecto a las Secretarías Ejecutivas de la Comisión Binacional Permanente, a la CBCRS, a las autoridades del MINAE y ANAM y al BID; (xi) coordinar acciones de desarrollo con las Unidades ejecutoras de los Programas de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y Sixaola y con las autoridades nacionales, locales regionales y/o provinciales vinculadas con la gestión del desarrollo de la cuenca; (xii) preparar las bases y requisitos técnicos para los procesos de selección y adquisición de bienes y servicios de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en el reglamento operativo del Proyecto y por la normativa del BID; (xiii) preparar y presentar al BID las solicitudes de los desembolsos, que deberán ser girados a la Entidad Administradora de Fondos; (xiv) registrar y monitorear el cofinanciamiento de los Gobiernos y (xv) otras que la gestión del Proyecto le demande.
9. Los Beneficiarios de esta cooperación son los gobiernos de Costa Rica y Panamá a través del MINAE y la ANAM respectivamente, quienes actuarán por delegación de la Comisión Binacional Permanente. La ejecución financiera, administrativa y de control interno de los recursos financieros del Proyecto, estará a cargo de la ANAM a través de la contratación de una Entidad Administradora, lo cual se hará en coordinación con el MINAE, cuyo criterio será vinculante para todas las decisiones. La ejecución física o material del Proyecto estará a cargo de la UTEB, creada por las instituciones ejecutoras, las cuales podrán establecer los controles respectivos, así como solicitarle la información necesaria, cuando lo consideren oportuno, para asegurarse el correcto y transparente manejo y ejecución de los fondos. La Entidad Administradora actuará en beneficio de ambos países, en función de los objetivos del Proyecto y atendiendo las instrucciones y requerimientos de la UTEB.

10. La ejecución del Proyecto se regirá por el Reglamento Operativo que el MINAE y ANAM, MIDEPLAN y MEF aprobarán oportunamente, al igual que sus modificaciones y siempre que el BID manifieste previamente su no objeción.

En caso de que el Gobierno de la República de Panamá se declare conforme con las propuestas contenidas en los numerales 1 a 10 anteriormente expuestos, esta Nota y la de respuesta de Vuestra Excelencia en la que conste la conformidad de su Gobierno, constituirán un entendimiento entre nuestros Gobiernos que entrará en vigor en la fecha de recepción de Vuestra respuesta y que servirá de base para la gestión conjunta del Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi alta consideración y estima,

Bruno Stagno Ugarte
Bruno Stagno Ugarte
Ministro de Relaciones Exteriores



ANEXO 5: REGLAMENTO DE LA COMISIÓN BINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO SIXAOLA

ARTÍCULO 1°

La comisión especial llamada “Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola” (CBCRS) es la entidad establecida para la gestión estratégica del Proyecto “Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola”, la cual está adscrita a la Comisión Técnica Sectorial Binacional de Recursos Naturales. Dicha comisión especial podría continuar establecida para la gestión integrada de la Cuenca del Río Sixaola una vez finalizada la intervención del Proyecto, con el fin de continuar su labor como una unidad de planificación territorial y gestión del desarrollo de la Cuenca.

ARTÍCULO 2°

La CBCRS está conformada por los representantes principales o suplentes designados de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá y el Ministerio de Ambiente, Energía, y Telecomunicaciones de Costa Rica; el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá y el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, los dos Ministerios de Salud; la Comisión Nacional de Prevención de riesgos y atención de Emergencias DE Costa Rica y el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá; las Municipalidades de Changuinola y Talamanca, los coordinadores del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola de Costa Rica; tres representantes de la Sociedad Civil de cada país, correspondientes a la cuenca alta, media y baja respectivamente; las dos Secretarías Ejecutivas del Convenio Fronterizo Costa Rica Panamá y el coordinador del Proyecto Binacional Sixaola.

ARTICULO 3°

La comisión Binacional del Río Sixaola tendrá las siguientes funciones: (i) concertar y aprobar las políticas y estrategias operativas para el manejo integral de la cuenca y del Proyecto. (ii) promover el ordenamiento territorial y la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOFT). (iii) Aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs) preparados por la Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB) del Proyecto. (iv) velar mediante seguimiento y evaluación por la adecuada ejecución del presupuesto de inversiones concertadas y aprobado en el POA. (v) revisar los informes anuales de ejecución física y estados financieros preparados por la UTEB del Proyecto. (vi) Ser espacio y foro para la resolución de conflictos y/o controversias

aportando elementos que propicien consensos entre los diversos actores. (vii) Vigilar la gestión integrada de Proyecto y sus vínculos de gestión con el Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y de la Cuenca del Sixaola. (viii) Otras que la gestión binacional del Proyecto le demande. Para efectos de este Proyecto, la comisión Binacional Permanente delegará la aprobación de los Planes Operativos Anuales, en la CBCRS.

ARTÍCULO 4°

La CBCRS deberá reunirse al menos cuatro veces al año, (una durante los primeros 30 días calendario del primer trimestre de cada año, y las otras el primer viernes del mes que corresponda y podrá convocar a reuniones extraordinarias, cuando lo considere necesario. Las reuniones de las CBCRS serán convocadas por el Coordinador de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Proyecto (UTEB) y presididas por al menos una de las dos Secretarías Ejecutivas del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá. Las reuniones se realizarán alternamente en ambos países.

ARTICULO 5°

El quórum para que la CBCRS pueda sesionar lo conforma la participación de al menos la mitad más uno de los miembros que la componen. De no existir quórum, sesionará una hora después con los miembros presentes. La coordinación del proyecto realizará todos los esfuerzos posibles para garantizar la participación de los miembros.

ARTÍCULO 6°

Las decisiones de la Comisión se tomarán por consenso y para efectos de este proyecto se entenderá que el mismo ha sido alcanzado cuando al menos un 60% de los participantes de la sesión están de acuerdo con el punto en discusión.

ARTÍCULO 7°

La aprobación del Plan Operativo Anual (POA) preparado por la UTEB, se realizará mediante consenso de los miembros durante la sesión ordinaria que corresponda. El documento deberá ser enviado por lo menos una semana antes de la sesión. En caso de no lograrse su aprobación y de que los miembros soliciten ajustes, la UTEB tendrá una semana para realizarlos y conforme con el Manual Operativo y con la normativa del BID, y deberá convocar a una sesión extraordinaria durante los siguientes 15 días hábiles.

ARTÍCULO 8°

En caso de que en esa sesión extraordinaria no se llegue a ningún acuerdo, se establecerán nuevas sesiones extraordinarias para revisión y discusión. En caso de que al finalizar el primer trimestre del año no se tenga aprobado el POA, la Unidad Ejecutora podrá enviarlo a las autoridades respectivas designadas por el MINAET y la ANAM, como responsables de este proyecto para su aprobación, el cual deberá ser aprobado por ambas partes y contar con la anuencia de las Secretarías Ejecutivas del Convenio. La Unidad Ejecutora deberá consignar en las actas las oposiciones expresadas para la no aprobación del POA.

ARTÍCULO 9°

La CBCRS podrá invitar, cuando el tema lo amerite, a representantes de otras instituciones sectoriales, organizaciones locales de Costa Rica y Panamá, así como a organismos regionales e internacionales.

ARTÍCULO 10°

La CBCRS, a través de las Secretarías Ejecutivas, podrá solicitar la exclusión de algún representante, cuando sea explícito el desinterés en el Proyecto, lo cual se manifestará mediante la no participación injustificada y seguida en al menos 3 reuniones ordinarias.

ARTÍCULO 11°

Este reglamento podrá ser modificado, por consenso de la CBCRS.

ANEXO 6: REGLAMENTO DE LA UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA BINACIONAL DEL PARQUE INTERNACIONAL LA AMISTAD

Considerando:

- I. Que el Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, fue ratificado mediante Ley N° 7518 publicada en la Gaceta N° 140 del 24 de julio de 1995 por parte de Costa Rica y Ley N° 16 publicada en la Gaceta Oficial N° 22602 del 17 de agosto de 1994, por parte de Panamá, en adelante denominado El CONVENIO.
- II. Que en virtud de que el artículo décimo tercero de EL CONVENIO, se establece que se puede prorrogar de forma automática por periodos iguales, por lo cual El CONVENIO se encuentra en su quinto año del segundo periodo de vigencia.
- III. III. Que de conformidad con los numerales 6 y 7 del Anexo I de EL CONVENIO, se podrá establecer una Comisión Técnica Sectorial Binacional en materia de recursos naturales y ambiente, así como la Unidad Técnica Ejecutora específica de programa, proyecto o actividad, según el caso.
- IV. Que de acuerdo con lo establecido en el artículo cuarto de EL CONVENIO, las Partes Contratantes adoptarán las medidas necesarias para el cumplimiento de objetivos de los programas, proyectos o actividades que se realicen, mediante el respectivo Canje de Notas Diplomáticas.
- V. Que el 16 de setiembre de 2004, mediante nota DM-388-04, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica propone y firma el Canje de Notas Diplomáticas, cuyo objetivo es la cooperación para la administración, conservación y gestión adecuada del Parque Internacional La Amistad y su zona de influencia entre ambos países.
- VI. Que el 16 de noviembre de 2004, mediante nota DM N° DT/35, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá acepta y firma el Canjes de Notas Diplomáticas propuesto por el Gobierno de Costa Rica al Gobierno de Panamá, mismo que venció el 16 de noviembre de 2008.
- VII. Que de acuerdo con lo establecido en EL CONVENIO, las actividades binacionales para la administración, conservación y gestión del PILA, se desarrollarán a través de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA, en adelante UTEB-PILA, misma que fue oficializada por la Comisión Binacional Permanente, en su primera reunión efectuada el 18 de enero de 2010, en San José, Costa Rica

Acuerdan:

Artículo 1. Objetivo del Reglamento

Regular la organización y el funcionamiento de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA, en adelante UTEB-PILA, de acuerdo con lo establecido en EL CONVENIO.

Artículo 2. Integración de la UTEB-PILA

La UTEB-PILA estará integrada por un Comité Coordinador con derecho a voz y voto, cuya conformación será la siguiente:

- a) Un (a) representante de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).
- b) Un (a) representante de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de la Autoridad
- c) Nacional del Ambiente (ANAM).
- d) Cuatro representantes del PILA costarricense, dos por el Área de Conservación La Amistad-Pacífico (ACLAP) y dos por el Área de Conservación La Amistad-Caribe (ACLAC).
- e) Cuatro representantes del PILA panameño (dos por el PILA Caribe y dos por el PILA Pacífico).

El Comité Coordinador podrá solicitar, cuando lo considere oportuno, la participación en sus sesiones de asesores, expertos, técnicos, organizaciones no gubernamentales o grupos de sociedad civil que se consideren pertinentes para un mejor asesoramiento, funcionamiento y alcance de los objetivos de la UTEB- PILA.

Adicionalmente, la UTEB-PILA estará integrada y contará con el apoyo técnico y operativo de:

La Secretaría Ejecutiva de EL CONVENIO, en calidad asesora del Comité Coordinador, con voz pero sin voto, con el fin de contribuir con el cumplimiento de los objetivos contemplados en el citado Convenio

Todos aquellos funcionarios de la ANAM y SINAC, que hayan sido debidamente designados por ambas instituciones y que desarrollen labores técnico-operativas que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos de la gestión del PILA, con derecho a voz pero sin voto.

Artículo 3. Organización del Comité Coordinador de la UTEB-PILA:

- a) El Comité nombrará un Coordinador(a) y un Subcoordinador(a).
- b) Las figuras de Coordinador y Subcoordinador del Comité, estarán a cargo del representante de la Gerencia ASP de la Secretaría Ejecutiva del SINAC y/o en su

momento del representante de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de la ANAM. Cuando la coordinación recaiga en el primero, el segundo desempeñará la figura de Subcoordinador y viceversa, procurando la alternabilidad en estos cargos. En caso de ser necesario éstos podrán designar a sus representantes suplentes.

- c) Una Secretaría de Apoyo Logístico, por cada país cuyas funciones se detallan en el inciso c) del artículo 6.

Dichas designaciones del Coordinador y el Sub coordinador serán por un período de 2 años, a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento.

Artículo 4. Designaciones de los miembros del Comité Coordinador:

Los representantes del Comité Coordinador serán designados por las Autoridades Responsables de las instituciones, quien por parte del SINAC será el(la) Director(a) Ejecutivo(a) y por parte de la ANAM el(la) Director(a) de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los cuales serán debidamente acreditados mediante Nota Oficial ante las Secretarías Ejecutivas de EL CONVENIO.

Artículo 5. Funciones del Comité Coordinador de la UTEB-PILA

- a) Elaborar y ejecutar actividades, proyectos, programas y planes que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos de gestión del PILA;
- b) Gestionar ante diversas organizaciones y entidades nacionales e internacionales recursos para la implementación de actividades, proyectos,
- c) programas y planes, relacionados con la gestión del PILA y su área de influencia.
- d) Conocer las decisiones y acuerdos vinculantes de las Convenciones y Tratados Internacionales relacionados con el PILA y adoptar las medidas de seguimiento y corrección necesarias.
- e) Realizar y presentar Informes de Avance de las acciones al amparo del presente Reglamento ante la Comisión Técnica Sectorial Binacional y Comisión Binacional Permanente y a las autoridades pertinentes, a través de las Secretarías Ejecutivas de El CONVENIO.
- f) Elaborar y ejecutar el Plan de Trabajo de la UTEB-PILA.
- g) Realizar acciones de coordinación con funcionarios de la ANAM y del SINAC para la ejecución de las actividades definidas en el Plan de Trabajo de la UTEB-PILA.
- h) Integrar comisiones de trabajo para atender aspectos específicos y rendir los informes correspondientes
- i) Realizar evaluaciones anuales del presente Reglamento.

Artículo 6. Funciones del Coordinador, Subcoordinador y Secretaría de Apoyo Logístico.

a. Corresponde al Coordinador (a):

1. Convocar y presidir a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador.
2. Preparar la agenda de la sesión en coordinación con la Secretaría y demás miembros.
3. Conceder la palabra y retirarla a quien haga uso de ella sin permiso, o se exceda en sus expresiones o en tiempo; vigilar el orden en las sesiones. Someter a votación las propuestas en el seno del Comité Coordinador de la UTEB-PILA. En caso de empate, resolver con su voto de calidad, es decir doble voto.
4. Gestionar apoyo logístico, técnico y financiero en conjunto con los demás miembros del Comité Coordinador de la UTEB-PILA, para el logro de los objetivos para los cuales fue creada la UTEB-PILA.
5. Denunciar ante la instancia que corresponda, cualquier irregularidad que vaya en contra del cumplimiento de los objetivos de la UTEB-PILA.
6. Apoyar la gestión de recursos por parte de terceros, para apoyar el buen funcionamiento de la UTEB-PILA y el logro de los objetivos de creación de la misma.
7. Gestionar ante las Secretarías Ejecutivas de EL CONVENIO y ante las instancias pertinentes, el trámite de documentos de identificación de los miembros de la UTEB-PILA y otros documentos oficiales, incluyendo los de vehículos, naves, aeronaves oficiales y cualquier otra facilidad dimanantes de EL CONVENIO.
8. Representar a la UTEB-PILA cuando así lo requiera.
9. Velar por el cumplimiento del reglamento.
10. Presentar informes anuales de acuerdo con lo establecido en el Plan de Trabajo elaborado por el Comité Coordinador ante las Secretarías Ejecutivas de EL CONVENIO y a las autoridades pertinentes.

b. Corresponde al Subcoordinador (a):

1. Asistir y participar en las sesiones del Comité Coordinador de la UTEB-PILA.
2. Remplazar al Coordinador en sus ausencias, temporales o permanentes y asumir sus funciones.
3. Asesorar al Coordinador en acciones puntuales de competencia del PILA.

c. Corresponde a la Secretaría de Apoyo Logístico:

1. Convocar a solicitud del Coordinador, quien actuará de acuerdo con las instrucciones del Comité, a los demás miembros de la UTEB-PILA para su asistencia a las sesiones ordinarias o extraordinarias.
2. Asistir a todas las sesiones del Comité Coordinador, ordinarias o extraordinarias.
3. Elaborar las actas de las sesiones y enviarlas a los miembros del Comité Coordinador con un máximo de un mes de tiempo posterior a cada sesión,

- para que éstos puedan realizar observaciones al documento.
4. Firmar las Actas de las Sesiones en conjunto con el Coordinador, una vez aprobadas por el Comité de la UTEB-PILA.
 5. Elaborar el orden del día de las sesiones siguiendo las instrucciones del Coordinador del Comité.
 6. Transcribir, comunicar, informar o notificar los acuerdos del Comité Coordinador a todos los miembros de la UTEB-PILA.
 7. Coordinar la logística para la celebración de las reuniones ordinarias o extraordinarias de la UTEB-PILA.
 8. Cualquier otra que identifique el Comité o el Coordinador.

Artículo 7. Facilidades.

- a) Contar con un carné de identificación que le acredite como miembro de la UTEB-PILA.
- b) Gozar de trámites migratorios expeditos en los controles fronterizos.
- c) Exención de impuestos aduaneros para la adquisición y transporte de materiales, bienes y equipos para uso oficial.
- d) Tránsito transfronterizo mediante salvoconducto de vehículos oficiales,
- e) equipos, herramientas y maquinaria especiales debidamente identificados y registrados como tales ante las autoridades fronterizas competentes, sin perjuicio de los controles establecidos.
- f) Cualquier otra facilidad amparada bajo EL CONVENIO y su ANEXO.

Artículo 8. Financiamiento.

Cada país sufragará los costos de alimentación, hospedaje y traslado de los miembros de sus delegaciones para asistir a las reuniones del Comité, a excepción de los casos en los que el Comité Coordinador de la UTEB-PILA, obtenga financiamiento de otras instancias para cubrir dichos gastos.

El país sede de la reunión, cubrirá los gastos logísticos (sala, papelería, refrigerios, entre otros), que se requieran para realizar la actividad, a excepción de los casos en los que el Comité Coordinador de la UTEB-PILA, obtenga financiamiento de otras instancias para sufragar dichos gastos.

Artículo 9. Sesiones y Quórum.

Las sesiones ordinarias del Comité Coordinador de la UTEB-PILA se efectuarán dos veces al año, procurando alternar su realización en cada país.

Las sesiones extraordinarias podrán celebrarse para tratar los temas que apremien y necesiten una pronta resolución.

En caso de las sesiones extraordinarias, cuando por asuntos logísticos y presupuestarios no se pudiera sesionar, se podrá utilizar otros medios de comunicación en forma no presencial.

El orden del día de las sesiones solo podrá ser modificado por mayoría simple, es decir la mitad más uno de la totalidad de los miembros del Comité Coordinador.

El Quórum de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador de la UTEB-PILA, será por mayoría simple.

Si en el transcurso de una sesión se rompiere el Quórum, se levantará la sesión.

Artículo 10. Acuerdos y Votaciones.

Los Acuerdos en las sesiones serán tomados por mayoría simple.

En caso de empates, se producirá una segunda ronda de discusión de los asuntos a votar y una segunda vuelta de votación. De mantenerse el empate, el Coordinador decidirá con su voto de calidad.

Artículo 11. Faltas de los miembros del Comité Coordinador.

En caso de que algún miembro del Comité Coordinador deje de asumir su designación sin justificación, el Coordinador, reportará ante las Autoridades Responsables, dicha falta con el fin de que sea sustituido por otra persona e informará a la Secretaría Ejecutiva de EL CONVENIO.

Artículo 12. Modificación del Reglamento.

La solicitud de modificación de este reglamento solo podrá hacerse por mayoría calificada, o sea con las dos terceras partes del total de los miembros del Comité Coordinador.

Artículo 13. Aplicación supletoria de EL CONVENIO.

Todos los aspectos que no estén reglamentados para el desarrollo de las funciones y fines de la UTEB-PILA, se regirán supletoriamente por las normas y mecanismos contenidos en EL CONVENIO.

Artículo 14. Vigencia:

El presente reglamento tendrá vigencia a partir de la aprobación de los Presidentes de la Comisión Binacional Permanente de EL CONVENIO. Las modificaciones del reglamento se acordarán en la UTEB-PILA, y se presentaran a La Comisión para su aprobación.