

**Proyecto de Cooperación para el Apoyo
a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)**

**Pre diagnóstico
Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá**

**Encargado:
José Manuel Martín Lozano, Director Fundación ETEA**

**Compilación y edición:
Guillermo Chacón Araya**

Presentación

El proyecto de cooperación para el apoyo a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) impulsado por la Fundación ETEA tiene como finalidad apoyar dicha Estrategia haciendo especial incidencia en los procesos formativos de los Grupos de Acción Territorial y la puesta en marcha de iniciativas productivas vinculadas con población en situaciones de especial vulnerabilidad.

La Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación es una institución universitaria con una dilatada experiencia de trabajo en Centroamérica en el ámbito de la Integración Regional Centroamericana y en apoyo de los procesos de desarrollo rural territorial de la región, forma parte de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico a la ECADERT, reforzando así el compromiso que tiene con esta política pública Centroamericana desde sus inicios. La Fundación ETEA, de igual manera, es un actor relevante de la cooperación andaluza con una amplia experiencia y conocimiento de los territorios rurales andaluces y sus procesos de desarrollo.

El Consejo Agropecuario Centroamericano ha propuesto que la Fundación ETEA participe en algunas actividades previstas para el territorio Afín Garífuna y en el territorio transfronterizo Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro.

Para esto, la fundación realiza tres misiones a los territorios. En el marco de la primera misión se recopila información primaria y secundaria que agrupa en un pre diagnóstico general. El presente documento reúne la información recopilada en la primera misión al territorio transfronterizo Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro (realizada entre el 27 y el 31 de octubre de 2015), además de información secundaria suministrada por los actores sociales consultados y otra gestionada en sitios electrónicos.

Contenido

1. Descripción del territorio rural en el que se trabajará	4
1.1 Localización geográfica	
1.2 Recursos naturales compartidos, ambiente y desarrollo	
1.3 Infraestructura, actividades económicas y cadenas de valor transfronterizas e intercambios comerciales	
1.4 Procesos demográficos y características de la población	
1.5 Migración, empleo y remesas	
1.6 Identidades culturales del territorio transfronterizo	
1.7 Acciones, proyectos y políticas más relevantes que se llevan a cabo actualmente en el territorio	
1.7.1 Proyectos e iniciativas de carácter binacional – transfronterizo	
1.7.2 Proyectos e iniciativas de carácter nacional con impacto en el territorio transfronterizo	
2. Información sobre la población local	20
2.1 Actitud de la población local en relación al proceso de desarrollo de su territorio	
2.2 Mapeos de actores	
2.3 Recuento de actividades conjuntas realizadas	
3. Información sobre el avance en el proceso de organización de los actores locales públicos y privados	26
3.1 Instancias público – privadas que trabajan por el desarrollo del territorio	
3.2 Estructura organizativa	
3.3 Equipos técnicos de facilitación	
4. Información sobre el avance en el proceso de planificación estratégica para el desarrollo del territorio	30
4.1 Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá	
4.2 Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola	
4.3 Otras planificaciones territoriales y estratégicas	
5. Información sobre dinámicas de trabajo conjunto entre los actores del territorio	34
6. Conclusiones y recomendaciones	37
6.1 Presencia simultánea y descoordinada de varias iniciativas de cooperación de origen externo	
6.2 Existencia de varias propuestas simultáneas de planificación territorial	
6.3 Posicionamiento de agendas ambientales internacionales vrs prioridades de la población	
6.4 Cuenca Binacional del Río Sixaola vrs Territorio Transfronterizo Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro	
6.5 Desafíos de planeación estratégica de la Comisión Binacional	
6.6 Desafíos de ampliación de la participación de representantes de la sociedad civil	
ANEXOS	41

1. Descripción del territorio rural en el que se trabajará ¹

1.1 Localización geográfica

El Cantón de Talamanca forma parte de la provincia de Limón, Costa Rica, y se encuentra ubicado en la parte sureste de la Región Huetar Atlántica; entre las coordenadas 9° 00 a 9° 50 latitud norte y 82° 35 a 83° 05 longitud oeste. Limita al norte con el cantón de Limón y el Mar Caribe, al sur con el cantón de Buenos Aires y Coto Brus, al este con la República de Panamá y al oeste con el cantón de Pérez Zeledón. A su vez, cuenta con una extensión de 2.809.93 km², y representa un 5% del territorio nacional, así como un 29% de la región Huetar Atlántica. Es el segundo cantón más extenso del país, y se caracteriza porque un 87 % de su territorio son áreas protegidas. Está conformado por los distritos de Bratsi, Telire, Sixaola y Cahuita (Municipalidad de Talamanca, 2003).

Además, es el cantón con uno de los rodales más importantes de bosque tropical muy húmedo que todavía existen en Costa Rica. Está atravesado por la Cordillera de Talamanca, la cual se extiende por casi mil kilómetros desde el Cerro de la Muerte en Costa Rica, hasta el Volcán Barú en Panamá, la cual da origen en su divisoria continental a importantes ríos que vierten al Océano Pacífico y al Mar Caribe (General, Térraba, Chiriquí, Changuinola, Sixaola, Estrella, Chirripó y Pacuare) (Municipalidad de Talamanca, 2009).

El 80% del territorio talamanqueño es muy irregular (montañas y estribaciones), el 8% de este son colinas y solamente un 12% presenta una topografía plana (valles y costa) (Municipalidad de Talamanca, 2003).

Por su parte, la provincia de Bocas del Toro, Panamá, la cual ocupa un 6,18% del territorio nacional, se conforma por los distritos de Bocas del Toro y Changuinola (distritos de interés en la presente propuesta), así como por el distrito de Chiriquí Grande. Dicha provincia se ubica al noroeste de la República de Panamá entre las coordenadas, 8° 00' y los 09 ° 37' de latitud norte y 81 ° 08' y 82 ° 56' de longitud oeste. Limita al norte con el Mar Caribe, al sur con la Provincia de Chiriquí, al este con la Provincia de Veraguas y al Oeste con la República de Costa Rica. Cabe destacar que el 77,8% del territorio de esta provincia se encuentra bajo protección en diversas categorías de manejo (EPYPSA, 2008) .

El relieve de Bocas del Toro está conformado por tierras altas en el sur y oeste de la provincia y tierras bajas en el Norte y hacia el Este de la provincia. El rango de elevaciones va desde las zonas costeras a nivel del mar hasta elevaciones superiores a los 3,000 m.s.n.m., generando una gran cantidad de rasgos en el relieve, tales como colinas, cerros, llanuras, planicies litorales y costas bajas con pendientes que varían de mediana a ligeramente inclinadas, así como las numerosas islas que forman el archipiélago de Bocas del Toro (EPYPSA,2008).

Específicamente el Distrito de Bocas del Toro, ocupa 430,7 km² (8,6%) del territorio de la provincia y el Distrito de Changuinola posee una extensión de 4016,5 km² (86,9% del territorio total de la provincia) (INEC, Panamá, Censo 2010 y EPYPSA,2008).

¹ La información de este capítulo hasta el apartado 1.6 fue tomada del documento "Propuesta Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro" planteado a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial para la constitución y reconocimiento del territorio en julio de 2013 (ver anexo 2)

Municipio	Extensión en Km ²
Talamanca	2809.93 km ²
Changuinola	4016,5 km ²
Bocas del Toro	430,7 km ²
TOTAL	7257.13 km²

Fuente: Elaboración propia, 2013

1.2 Recursos naturales compartidos,² ambiente y desarrollo

Tanto el cantón de Talamanca, como los distritos de Bocas del Toro y Changuinola, conforman un territorio transfronterizo, el cual posee una división natural constituida por el río Sixaola en la vertiente del Caribe, compartiendo un sinnúmero de recursos naturales muy importantes para la región centroamericana. Además, estas comunidades, han estado históricamente vinculadas entre sí, mediante relaciones económicas, sociales, culturales y políticas. Ya que esta ha fungido, y funge como una zona de intercambio agrícola, cultural, comercial, turística y aduanera.

La historia de estas comunidades, está unida a la presencia de la Chiriquí Land Company, que se instala en el valle del Sixaola en el año de 1909, y empieza a sembrar banano en Débora, California, Guabito y años más tarde; en las comunidades de Las Tablas y La Mesa.

Las planicies costeras de la provincia de Bocas del Toro, inician con las llanuras aluviales del río Sixaola en la frontera con Costa Rica y se proyectan hasta la ciudad de Chiriquí Grande, a lo largo de la costa caribeña, formando parte de las planicies costeras que se prolongan desde el sur de Costa Rica. Esta región y sus comunidades son un área determinada por las cuencas de los ríos Sixaola y Changuinola, y es donde se da la mayor concentración de la población y actividades productivas de la provincia. A su vez, las costas se caracterizan por la presencia de extensos ecosistemas de manglares, praderas de hierba marina y arrecifes coralinos (EPYPSA, 2008).

En las partes altas de Changuinola se localiza la mayoría del territorio de la provincia. Constituye además, un área de protección ambiental de enorme importancia no sólo para la provincia y el país, sino que para la región centroamericana. En la región compuesta por las estribaciones de la Cordillera Central y la Serranía de Tabasará se ubican el Parque Internacional La Amistad (PILA) y el Bosque Protector Palo Seco (BPPS). Se trata del núcleo del Sitio de la Biosfera La Amistad y de uno de los centros de endemismo más importantes de América. A su vez, en esta región se encuentra un área natural protegida con figura RAMSAR, conocido por Humedal San San Pond Sack, (EPYPSA, 2008).

En el marco del acuerdo firmado por los gobiernos de ambos países en 1991, donde se comprometieron a promover el desarrollo de las áreas transfronterizas, se establece la Cuenca Binacional del río Sixaola. Dicha cuenca cubre un área de 289,000 ha., que va desde la costa del Caribe, hasta las regiones montañosas de Talamanca en Costa Rica y Central en Panamá. Esta zona se divide en tres áreas principales: la sub-cuenca alta, que es la más grande, con poca densidad de población y cuya área está casi toda cubierta de bosques (204,000 ha.); la sub-cuenca media, que comprende el valle de Talamanca, poblada principalmente por

² Vg. áreas de reserva, biodiversidad, ecosistemas...

grupos originarios Bribris y Cabécares (51,000 ha.) y la sub-cuenca baja del valle de Sixaola, que es la más pequeña y más desarrollada (34,000 ha.), la cual concentra la mayor parte de la población de la Cuenca, con aproximadamente 33,500 habitantes. En la sub-cuenca baja, el Río Sixaola, forma la frontera entre los dos países. El 81% del área de la Cuenca está del lado de Costa Rica, mientras que el 19% restante está en territorio Panameño (Franklin, *et al.*, s.f).

La región transfronteriza posee una gran biodiversidad y ecosistemas de importancia global. Representa una de las pocas áreas extensas de bosque virtualmente prístinos de Centroamérica, y alberga una impresionante densidad de endemismo. Cuenta además con importantes poblaciones de especies en peligro de extinción de prioridad, en cuanto a su conservación y representa un lugar invaluable de descanso y alimentación para diversas especies de aves migratorias. La cordillera montañosa central de Talamanca, contiene al menos un 10% de los principales tipos de hábitat del planeta y la región montañosa ha sido clasificada como una de las 200 eco regiones prioritarias del mundo definidas por así por El Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF) (Franklin, *et al.*, s.f).

En este sentido vale destacar que en los tres municipios existen áreas protegidas de importancia, entre las que se destacan:

- Parque Internacional La Amistad (en los territorios de Talamanca y Coto Brus en Costa Rica y Changuinola y Chiriquí en Panamá)
- Parque Nacional Cahuita y Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo en Talamanca.
- Humedal San San Pond Sack y Bosque Protector Palo Seco en Changuinola.
- Parque Nacional Marino Isla Bastimentos en Bocas del Toro.

1.3 Infraestructura, actividades económicas y cadenas de valor transfronterizas³ e intercambios comerciales

Las actividades productivas de la región se concentran en el sector primario, principalmente en agricultura (banano y plátano) [y cacao], y con menor intensidad en la pesca y la ganadería. Las actividades comerciales se dan principalmente en Changuinola y en Bribri, así como en la zona fronteriza. Del lado panameño, desde la frontera del Río Sixaola hasta San San-Pond Sack la ganadería es la actividad predominante (Franklin, *et al.*, s.f).

Las comunidades indígenas enfocan sus actividades agrícolas principalmente en agricultura de baja tecnología, incluyendo la producción de banano y cacao orgánico. Es decir, se da un modelo de agricultura tradicional, escasamente tecnificada, caracterizada por la estructura minifundista de sus explotaciones y la deficiencia de las infraestructuras productivas y especialmente de todo lo relacionado con la comercialización. Sin embargo se destaca, el creciente papel de la producción orgánica, mayoritariamente articulada en torno a APPTA, que está experimentando un importante dinamismo (EPYPSA-INCLAM, s.f)

En menor grado se dan también actividades forestales, actividades ganaderas no intensivas, pesca, así como el turismo de manera complementaria. La agricultura de subsistencia es también importante, pero las tierras utilizadas para cultivos anuales (arroz, frijoles y maíz) cada vez más están siendo convertidas a la producción de banano y plátano. La baja productividad, poca información y asistencia técnica, así como escasas oportunidades de crédito y acceso limitado a mecanismos de proceso y comercialización, constituyen importantes barreras para el desarrollo de estas comunidades (Franklin, *et al.*, s.f).

³ Vg. banano, palma, turismo...

Las explotaciones más modernas producen plátano y banano principalmente para la exportación. Dentro de la misma hay que destacar el relevante papel que juegan las empresas transnacionales bananeras como generadoras de empleo directo, así como de empleo inducido para el sector servicios. Es importante mencionar, sin embargo, que se trata de un sector en crisis, cuya continuidad a medio y largo plazo puede verse cuestionada, lo que otorga un alto grado de vulnerabilidad a la estructura productiva de la región, siendo especialmente preocupante por las implicaciones sociales y económicas que ello conlleva (EPYPSA-INCLAM, s.f).

Los principales cultivos de la región, banano y plátano (monocultivo), se ven afectados por plagas y enfermedades, inundaciones (las cuales suceden una o dos veces al año) y están sujetos a fuertes fluctuaciones de precios y a un mercado inestable, aumentando la vulnerabilidad ocupacional de la población. Este tipo de producción agrícola, tiene efectos negativos como consecuencia del uso de agroquímicos, afectando a la salud de la población, tierras, aguas y humedales costeros (EPYPSA- INCLAM, s.f).

Con la excepción de los pueblos costeros de Puerto Viejo (Costa Rica) y Bocas del Toro (Panamá), los cuales han experimentado una expansión en turismo, este sector no está siendo explotado (Franklin, et al., s.f). Las condiciones de bellezas naturales y paisajísticas de ambas zonas, han generado un producto de eco turismo complementario – en la práctica- entre ambas comunidades, de ahí que buena parte del turismo que llega a uno de estos lugares, procede del país vecino, o lo visita después (EPYPSA,2008).

Del lado panameño, Changuinola es la ciudad de mayor jerarquía, y el principal polo de desarrollo de la región. Ahí se concentran los organismos públicos, comerciales, bancarios e industriales (se encuentran las sedes de Bocas Fruit Co. Ltda), y cuenta con un aeropuerto internacional. Asimismo, es la sede del Hospital Regional de Changuinola, del Instituto Profesional, de los centros regionales de la Universidad de Panamá, y la Universidad Tecnológica de Panamá (Municipio de Changuinola,2008).

En la región transfronteriza, existe una carencia notable en cuanto a dotaciones y cobertura de servicios de agua, alcantarillado sanitario y tratamiento de residuos sólidos. Los niveles de cobertura de los distintos servicios son prácticamente inexistentes en algunas de las zonas altas de la región habitadas por indígenas (EPYPSA - INCLAM, s.f).

La dotación y prestación de servicios de salud es insuficiente, especialmente en las zonas más altas, donde la provisión de los servicios se ve condicionada por problemas de acceso derivado de las malas conexiones existentes (EPYPSA- INCLAM, s.f).

Los altos niveles de pobreza, la precariedad del empleo, los bajos niveles de cobertura de las necesidades sociales básicas, la insuficiente disponibilidad de equipamientos y servicios, el nivel de seguridad ciudadana, los índices de contaminación, las prestaciones de los servicios de salud, etc., son determinantes en las condiciones de vida de los habitantes, y un condicionante para el desarrollo humano sostenible, que deben ser especialmente considerados (EPYPSA - INCLAM, s.f).

A su vez, la accesibilidad interna y externa a la región es en promedio baja, la red vial es insuficiente y se encuentra en estado regular o malo. La accesibilidad marítima es muy buena, ya que en el entorno se ubican los puertos de Limón y Almirante. Sin embargo, la accesibilidad interior del territorio transfronterizo es muy deficiente, tanto por lo limitado de la red como por el estado de la misma. Las zonas altas están prácticamente aisladas. El transporte fluvial en “cayucos” constituye la única alternativa para las

comunidades más alejadas. Muchas comunidades y zonas productoras quedan aisladas en la época de lluvias (EPYPSA – INCLAM, s.f).

1.4 Procesos demográficos y características de la población

El cantón de Talamanca posee una población total de 30.712 personas de las cuales 15.054 son mujeres y 15.658 son hombres. Es además el cantón de Costa Rica, con más baja densidad poblacional, en promedio 11 hab/km². La población total del cantón según grupos de edad se describe en el siguiente cuadro:

Población total del cantón de Talamanca, según grupos de edad

Rango de edad	Total personas
Menos de un año	755
1 a 4 años	2.893
5 a 9 años	3.462
10 a 19 años	7.001
20-29 años	5.413
30-39 años	4.272
40-49 años	3.022
50-64 años	2.601
65-74 años	761
75-84 años	397
85 años y más	135
Total	30.712

Fuente: INEC, Costa Rica, Censo 2011

De las personas mayores de diez años, que habitan en el cantón (23602 personas), un 6.9 % son analfabetas (1628 personas), lo cual lo convierte en uno de los cantones con la mayor cantidad de iletrados del país. El índice de analfabetismo en el cantón es 3 veces superior al nacional (2,4%), indicador que es superior en el distrito de Bratsi donde se ubica el mayor porcentaje de población Bribri. A su vez, la escolaridad promedio del cantón es de 6,8 años, por debajo de los 8,7 años promedio del país (INEC, Costa Rica, Censo 2011).

Se contabilizan además, un total de 9.941 viviendas en el cantón, de las cuales 7.999 se encuentran ocupadas y 1.942 están en estado de desocupación, con un promedio de ocupantes de 3, 8 (INEC, Costa Rica, Censo 2011). Del total de habitantes del cantón, 5,406 personas no se encuentran aseguradas a la Caja Costarricense del Seguro Social.

En cuanto a servicios de salud, el cantón de Talamanca presenta algunas dificultades, pues cuenta únicamente con ocho centros de salud, una clínica y seis puestos de salud, para una población que presenta una tasa de mortalidad infantil del 35.5 por cada mil habitantes (cifra muy superior a la del resto del país, estimada en 10.21), una tasa de incidencia de sida del 3.9 por cada 100.000 habitantes, 11.6 de sífilis y 58.0 de tuberculosis, valores catalogados como los más altos de la provincia (Municipalidad de Talamanca, 2009).

Por su parte la provincia de Bocas del Toro está habitada por un total de 138.976 personas. De este total, 16.135 personas habitan en el distrito de Bocas del Toro (8.510 hombres y 7.625 mujeres respectivamente). En el caso del distrito de Changuinola, su población total se calculó en 98.310 personas (50.878 hombres y

47.432 mujeres) (INEC, Panamá, Censo 2010). De esta manera, la población total de estos dos distritos de interés suma 114.445 personas.

El distrito de Bocas del Toro, posee en promedio 37,5 hab/km² y Changuinola tiene una densidad poblacional de 24,5 hab/km², mientras que el promedio de densidad del país es de 45,9 hab/km², (INEC, Panamá, 2010).

El siguiente cuadro describe la distribución por grupos de edad, del distrito de Bocas del Toro y Changuinola, así como el total de la población de ambos distritos de interés de esta propuesta, según rango de edad:

Cuadro
Población total de los distritos de Bocas del Toro y Changuinola, según grupos de edad

Rango de edad	Bocas del Toro	Changuinola	Total de los dos distritos
0 a 4 años	2.337	13.892	16.229
5 a 9 años	2.147	13.867	16.014
10 a 19 años	3.418	22.939	26.357
20-29 años	2.930	16.127	19.057
30-39 años	2.001	12.139	14.140
40-49 años	1.412	8.778	10.190
50-64 años	1.240	7.296	8.536
65-74 años	431	2.201	2.632
75-84 años	168	818	986
85 años y más	51	251	302
No declarada		2	2
Total	16.135	98.310	114.445

Fuente: elaboración propia con base en Censo 2010, INEC, Panamá.

Con base en los cuadros anteriores se puede determinar que, la mediana de la edad de la población total del distrito de Bocas del Toro es de 20 años, mientras que la de Changuinola es de 19 años (INEC, Panamá. Censo 2010). Por su parte, la media de la edad de la población del cantón de Talamanca es de 25, 5 años (INEC, Costa Rica, Censo 2011).

En el siguiente cuadro se muestran las medias de edad para las tres regiones de interés de esta propuesta:

Cuadro
Población total y media de edad de los habitantes de Changuinola, Bocas del Toro y Talamanca

Distrito/Cantón	Población total	Media de edad
Changuinola	98 310	19 años
Bocas del Toro	16 135	20 años
Talamanca	30 712	25,5 años

TOTAL	145 157	----
--------------	----------------	-------------

Fuente: Elaboración propia, 2013.

En el distrito de Bocas del Toro, del total de personas mayor de 10 años (11,024 personas), 1138 son analfabetas, lo cual corresponde a un 10,3%, mientras que en el distrito de Changuinola, del total de personas mayor de 10 años (70, 367 personas), 8338 están en condición de iletradas, lo cual corresponde a un 11,8% de la población (INEC, Panamá, Censo 2010).

Por su parte, en Bocas del Toro se contabilizan 3.512 viviendas ocupadas, con un promedio de 4,4 habitantes, mientras que en el distrito de Changuinola hay un total de 18.909 con 5,5 habitantes por vivienda en promedio.

Con respecto a la condición de asegurados para acceder a los servicios de salud, en Bocas del Toro 11,244 personas no poseen ningún tipo de seguro, mientras que en Changuinola la cifra asciende a 48,327 personas (INEC, Panamá, Censo 2010). De esta manera si se compara con la población total de estos distritos, es posible inferir que un alto porcentaje de la población no cuenta con este derecho.

La escolaridad promedio de la provincia de Bocas del Toro⁴ es de 6,23 años, mientras que la escolaridad promedio del país es de 8,4 años. (Dirección Nacional de Planeamiento, 2010).

Los indicadores sociales de la región, muestran significativos atrasos con respecto a las áreas colindantes y a los promedios nacionales de ambos países. Esto es especialmente cierto en la zonas altas y medias, donde un alto porcentaje de la población es indígena, dedicada mayormente a la agricultura y en donde predominan bajos niveles de educación y un alto grado de analfabetismo (EPYPSA- INCLAM s.f).

Si se toma en consideración que a manera general, nueve años de escolaridad o más indican que la población en promedio, cuenta con el nivel educativo que se considera como obligatorio (Dirección Nacional de Planeamiento, 2010) y conociendo los promedios de las tres regiones de interés en esta propuesta, se puede observar que tanto la población de Talamanca, Bocas del Toro y Changuinola no cuentan con la instrucción necesaria para enfrentar los retos que el desarrollo de la región presenta.

La población indígena, es al mismo tiempo la más afectada por la desnutrición, ya que mantienen altos niveles de prevalencia de bajo peso para la edad. Mientras que para el resto de Panamá, el índice de desnutrición en niños y niñas menores de cinco años es de 3,9, en la provincia de Bocas del Toro es de 4,1 (Contraloría General de la República y Ministerio de Salud, Panamá, 2009).

A su vez, en el año 2009 el cantón de Talamanca presentó una tasa de mortalidad infantil de 12,9 por cada mil nacidos vivos (Ministerio de Salud, 2010), mientras que en la provincia de Bocas del Toro la tasa de mortalidad infantil para el año del 2010 fue de 27,7 por cada mil nacidos vivos (INEC, Panamá, 2010).

Es así como estas tres regiones se pueden calificar como de las más pobres de los ambos países. Talamanca posee un IDH⁵ de 0,590 ocupando la posición 81 del país (PNUD, 2007), mientras que el de Changuinola es

⁴ En el Censo Panamá 2010, se le asigna a los distritos de Bocas del Toro y Changuinola los mismos años de escolaridad que a la provincia en general

⁵ El IDH es un indicador compuesto, que mide el avance promedio de un país en función de tres dimensiones: esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria y el nivel de vida decente, el cual es medido a través de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (PPA en US\$) (<http://www.undp.org.pa/indice-desarrollo-humano/IDH>)

de 0,643 y Bocas del Toro es de 0,563, el cual las ubica, en las posiciones más bajas también si se compara con el resto del país (PNUD, 2002) .

A continuación se presenta un cuadro comparativo, que resume algunos de los indicadores descritos anteriormente.

Cuadro
Comparación de algunos indicadores entre Talamanca, Bocas del Toro y Changuinola

Indicador	Municipio		
	Talamanca	Bocas del Toro	Changuinola
Extensión	2809.93 km ²	430,7 km ²	4016,5 km ²
Total población	30 712 ha	16 135 ha	98 310 ha
Densidad de la población	11 hab/km ²	37,5 hab/km ²	24,5 hab/km ²
% analfabetismo	6,9 %	10,32 %	6,3 %
Escolaridad promedio	6,8 años	6,23 años	6,23 años
Índice de Desarrollo Humano ⁶	0,590	0,563	0,643
Cantidad de personas sin seguro social	5,406	11,244	48,327
Tasa mortalidad infantil	12,9	27,7 ⁶	27,7 ⁷

Fuente: Elaboración propia

Es importante recalcar que en Bocas del Toro, un 10,02% de la población con 10 años o más, se encuentra en situación de desocupada, mientras que en Changuinola este porcentaje de población en esa condición es de 10,62 % (INEC, Panamá, Censo 2010), mientras que en Talamanca la población desocupada de quince años o más es del 5,10% (INEC, Costa Rica, Censo 2011).

1.5 Migración, empleo y remesas

Los principales flujos migratorios que se identifican en el territorio están relacionados con los trabajadores de las compañías bananeras. Un alto porcentaje de trabajadores bananeros en el sector de Sixaola en Talamanca son Ngäbes de origen panameño. Por otra parte se identifica un flujo permanente en ambas vías, de turistas extranjeros que transitan entre el sector de Puerto Viejo en Talamanca y la Isla Colón en Bocas del Toro (o viceversa).

En cuanto a empleo, la actividad bananera de las compañías (en Talamanca y Changuinola), el comercio (en Changuinola) y el turismo (en Talamanca y Bocas del Toro) representan las principales fuentes de empleo para quienes se encuentran incorporados en actividades formales; no obstante sigue teniendo especial importancia la agricultura en pequeña escala de diversos productos de la zona (en los tres territorios), lo cual se constituye en fuente de ingresos o subsistencia de buena parte de la población, en especial en los territorios de pueblos originarios.

Merece destacarse la actividad comercial y la generación de energía eléctrica como otras fuentes de empleo presentes en Changuinola.

⁶ Tasa de mortalidad infantil de la provincia de Bocas del Toro

1.6 Identidades culturales del territorio transfronterizo

Esta región transfronteriza es habitada por grupos humanos de diversas culturas, entre las que se destacan territorios de pueblos originarios en ambos países, grupos afro-caribeños y población de colonos “blancos”, y migrantes, en gran parte procedentes de Nicaragua y El Salvador .

En el cantón de Talamanca, el cual es considerado la zona más diversa en términos étnicos y culturales del país, habitan el 65% de la población originaria de Costa Rica, (Bribris y Cabécares, además de Ngäbes en su mayoría provenientes de Panamá), así como poblaciones afro caribeñas y colonos de toda Costa Rica y de otros países, principalmente de Europa y Centroamérica (estos grupos se ubican cerca de la costa). Según el Censo 2011, 48,1 % de los habitantes del cantón se identificaron como indígenas, mientras que 4,0 % se identifican a sí mismos como negros o afro descendientes (INEC, Costa Rica, Censo 2011).

La población originaria del cantón se concentra en cuatro territorios : Telire, Talamanca- Cabécar, Talamanca -Bribri y Kéköldi (Municipalidad de Talamanca, 2003). Los Bribris y Cabécares, son pueblos que habitan en un patrón de asentamiento disperso con bajas densidades de población, en pequeños caseríos ubicados en valles cercanos a los ríos. Comparten casi el mismo menú alimentario a partir de la flora y fauna local, las mismas técnicas de caza, pesca, recolección y agricultura, parecido menaje del hogar, parecidas herramientas de trabajo y parecido hato de animales domésticos. Etnográficamente son también las dos culturas más similares de la Baja Centroamérica (Municipalidad de Talamanca, 2009).

Por su parte en el distrito de Sixaola, se destaca una importante población de origen nicaragüense radicada desde hace muchos años en el país, los cuales tienen una participación activa en la producción agrícola del plátano. En la zona, también se ha acrecentado en los últimos años, la contratación de población indígena panameña en las compañías bananeras y más recientemente en las parcelas de los pequeños productores de plátano (Municipalidad de Talamanca, 2003).

En la provincia de Bocas del Toro, la población originaria representa el 17.3% del total de la población indígena del país. En la provincia dicho porcentaje alcanza el 55.2%. Dicha población está representada por miembros de todos los pueblos originarios de Panamá, sin embargo, solo cinco de ellos tienen arraigo histórico en la región: los Ngäbe, los Buglé, los Bokota, los Naso y los Bribri. Los Ngäbe son un 84.6% del total de la población indígena de la Provincia, seguido de los Buglé (6.22%), los Naso (5.245%), los Bribri (0.55%) y los Bokota (0.18%). Hoy día en la Provincia de Bocas del Toro los Ngäbe-Bugle se distribuyen en las tierras altas; en la parte oriental de la provincia hacia Valle de Riscó sobre el eje del río Changuinola; al occidente, en la zona plana, al sur de las plantaciones bananeras, y, en las islas del Archipiélago de Bocas del Toro, mientras que los territorios Naso se encuentran en las tierras altas de la cordillera central (EPYPSA, 2008).

Según el Censo 2010, el 62,02 % de la población del distrito de Bocas del Toro, se identifica como indígena (originaria), mientras que el 16,02% lo hace como negra. Por su parte, en Changuinola el 64,24 % se categoriza como indígena (originaria) y el 9,48 % como negra (INEC, Panamá, Censo 2010).

El distrito de Changuinola, muestra en su territorio una interesante dinámica social que impacta el medio ambiente urbano, ya que siendo el principal distrito en cuanto a población, es el área de mayor atracción de inmigrantes provenientes del interior de la provincia, y aún del país y del extranjero. Esto, ha producido una concentración de la población laboral con una mezcla y diversidad cultural tal como Nasos, Ngäbes, afrodescendientes, chinos, mestizos, árabes y norteamericanos (Municipio de Changuinola, 2008).

Es decir, la región se encuentra sometida a fuertes movimientos migratorios, que provocan cambios en la composición y estructura social de la población. Los intereses de los inmigrantes están en muchas ocasiones en contradicción con los de los pobladores originarios, por lo que es de vital importancia articular estos intereses con los de los empresarios y otros grupos presentes, para asegurar una adecuada articulación social (EPYPSA, s.f).

1.7 Acciones, proyectos y políticas más relevantes que se llevan a cabo actualmente en el territorio

Para el año 2004, los elementos diagnósticos del documento de Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola indicaban el siguiente panorama:

“Tanto los municipios, los distritos, las reservas indígenas, como las instituciones nacionales representadas en la zona, carecen de planes estratégicos de medio y largo plazo y se limitan a aplicar rutinariamente políticas nacionales, sin autonomía programática ni operativa, y con bajos niveles de coordinación institucional dentro de cada país y entre ambos países. . .

Los Municipios poseen múltiples condicionantes para asumir un papel dinamizador del desarrollo local. Entre los factores que los afectan, se pueden mencionar los siguientes: insuficiencia de recursos monetarios y ausencia de una política recaudadora eficaz; nula capacidad de inversión; escasa preparación del grupo de funcionarios y empleados. Ausencia de planes estratégicos de desarrollo, urbanístico-territoriales y sectoriales. Falta de cultura organizativa. Limitadas capacidades técnicas, humanas y de gestión, lo que provoca una situación en la cual resulta difícil la acción pública sobre el territorio . . .

Los distritos son débiles técnica, administrativa y financieramente y, aunque tienen fuentes de ingresos propios, la recaudación es baja (en el Cantón de Talamanca en Costa Rica, sólo el 36% del presupuesto proviene de ingresos tributarios y un 25% del presupuesto proviene del impuesto del banano). Los gobiernos locales adolecen de una baja capacidad para la prestación de los servicios básicos a la población y carecen de los instrumentos normativos y reglamentarios correspondientes. Junto a ello, los organismos de la administración central, cuentan con escasa autonomía y limitados recursos técnicos y humanos, tienen fuertes debilidades relacionadas con la falta de coordinación, complementariedad y consistencia de sus intervenciones. Los directores regionales de las instituciones del Estado cumplen una función de extensión y presencia institucional con muy poca autonomía y recursos para actuar adecuadamente. Por otro lado, las organizaciones de productores y comunitarias son débiles y tienen un bajo poder de convocatoria ante los organismos oficiales”. (EPYPSA- INCLAM s.f).

Valga señalar que algunas de estas condiciones han mejorado al día de hoy (año 2015), momento en que se han ejecutado varias iniciativas de impacto regional, tal como se menciona en el siguiente recuento.

1.7.1 Proyectos e iniciativas de carácter binacional – transfronterizo

Los más destacados son:

- ✓ Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá, ratificado en 1994 y 1995 por las asambleas legislativas de ambos países. Dicho convenio crea la Comisión Binacional permanente presidida por los respectivos Ministros de Planificación responsables de la coordinación general, seguimiento y evaluación de los proyectos e iniciativas que se desarrollen en la zona fronteriza.
- ✓ En junio de 2001, los gobiernos aprobaron el documento de lanzamiento del Plan Puebla Panamá (PPP) una propuesta formulada por los países mesoamericanos para acelerar la integración e impulsar el desarrollo social y económico en la Región. En este contexto, se han priorizado diferentes iniciativas en áreas fronterizas al objeto de profundizar en el proceso de integración regional. Panamá y Costa Rica,

que ya disponían de una amplia experiencia en trabajos conjuntos para el adecuado manejo de los asuntos fronterizos, acordaron impulsar un estudio en la Cuenca Binacional del Río Sixaola. El desarrollo de la zona es prioritario para ambos países, en atención al alto potencial de sus recursos naturales y las condiciones socioeconómicas prevalecientes.

- ✓ Los gobiernos de Costa Rica, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda, y Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), deciden explorar la posibilidad de obtener financiación externa no reembolsable para la realización de un estudio de la Cuenca Binacional del Río Sixaola. El BID acoge la propuesta y concreta el apoyo a través del Fondo Fiduciario Español, con recursos no reembolsables de la cooperación técnica. Después de un proceso de selección, el consorcio español EPYPSA-INCLAM es elegido para realizar la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, la cual se termina de formular en el año 2004 (ver anexo 3)
- ✓ Como parte de dicha Estrategia Regional, los planes de acción en el campo ambiental propusieron la ejecución del Proyecto “Gestión Integrada de Ecosistemas para la Cuenca Binacional del Río Sixaola” (conocido como Proyecto Binacional Sixaola). En 2008 el proyecto se aprobó por ambos gobiernos y su ejecución fue financiada con fondos no reembolsables de GEF/BID.
- ✓ La estructura operativa del Proyecto Binacional Sixaola se compone de una Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB), de un Ente Administrador y de una Comisión Binacional para la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS), la cual se instituye en 2009 para la gestión estratégica del proyecto, construyéndose un marco legal para su funcionamiento a través de un Reglamento.
- ✓ En 2011, en el marco del Proyecto Binacional Sixaola, se realiza el diagnóstico de Necesidades de capacitación de 24 organizaciones de la cuenca binacional en Costa Rica y Panamá (ver anexo 4)
- ✓ Se establece una alianza estratégica entre las Secretarías Ejecutivas del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá, el Proyecto Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), con el objetivo de contribuir a la consolidación de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS) con miras a afianzar el proceso de gobernanza en la cuenca para el beneficio de sus habitantes y sus ecosistemas.
- ✓ La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en el marco de sus proyectos BRIDGE: Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua en los Ríos y Gestión del Agua para la Adaptación al Cambio Climático en Mesoamérica (financiados por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania, respectivamente) apoya las acciones de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola con especial énfasis en gestión de cuencas, su fortalecimiento organizativo y reglamentación. La primera fase de estos proyectos se dio entre 2011 y 2013 y la segunda fase se desarrolla entre 2013 y 2015.
- ✓ En 2012, en el marco del apoyo brindado por UICN a la Comisión Binacional, se realiza un Mapeo y análisis de actores de la cuenca binacional del Río Sixaola con énfasis en aquellos actores que puedan ser partícipes o socios en los procesos de gestión de esta cuenca (ver anexo 5)
- ✓ Entre 2011 y 2013 se ejecuta el Proyecto Alianza Público-Privada Sixaola-Changuinola, financiado por empresarios privados y el Gobierno Alemán (Rewe, Chiquita, Corbana, GIZ y RUTA), el cual busca promover alianzas, contribuir con la conservación de la biodiversidad y fomentar el desarrollo de las comunidades ubicadas en la zona transfronteriza del Caribe.
- ✓ En setiembre de 2012 los alcaldes de Talamanca, Changuinola y Bocas del Toro firman solicitudes formales de reconocimiento e incorporación del Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y

Panamá, en el marco de la *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)*, las cuales fueron enviadas y bien recibidas por las Comisiones Nacionales de ambos países para la Ejecución de la ECADERT.

- ✓ Con apoyo del Proyecto Alianza Público-Privada Sixaola-Changuinola, entre 2012 y 2013 se realiza un proceso consultivo con diferentes actores institucionales y de sociedad civil del territorio transfronterizo, el cual culmina con la formulación de la *Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá: Talamanca, Changuinola, Bocas del Toro*, la cual fue formalmente presentada por los alcaldes ante el Consejo Agropecuario Centroamericano el 19 de julio de 2013 (ver anexo 2).
- ✓ Entre 2012 y 2015 la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola reporta la ejecución de 26 reuniones de trabajo (entre asambleas y capacitaciones). Se destaca la formalización y posterior reforma de su reglamento operativo. En este periodo ha contado con el apoyo de la UICN y la ECADERT.
- ✓ En el marco del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá se continúa la gestión de proyectos para el mejoramiento del paso fronterizo, entre los que se destacan el puente provisional para paso vehicular sobre el río Sixaola (ya construido) y la futura construcción del *Puente Binacional sobre el Río Sixaola* con sus respectivas facilidades e infraestructura para el paso vehicular, de personas y de mercancías (el cual será financiado con recursos del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe -Fondo de Yucatán-).
- ✓ En 2015 la *Fundación ETEA* propone el *Proyecto de Cooperación para el apoyo a la ECADERT*. El Consejo Agropecuario Centroamericano propuso que la Fundación ETEA desarrolle acciones de apoyo en el territorio Afin Garífuna y en el territorio transfronterizo Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro.

1.7.2 Proyectos e iniciativas de carácter nacional con impacto en el territorio transfronterizo

Para el caso de Costa Rica, por ley los municipios deben elaborar Planes de Desarrollo Humano Local y Planes Estratégicos Municipales en el que definen sus prioridades. Dichos planes son pre requisito para acceder a fondos públicos y a la vez marcan una hoja de ruta de las inversiones por realizar.

Para el territorio en cuestión, el municipio cuenta con el Plan de Desarrollo Humano Cantonal de Talamanca para el periodo 2014 – 2024 (ver anexo 6). Dicho plan cuenta con siete áreas estratégicas:

- ✓ Desarrollo económico local
- ✓ Desarrollo sociocultural
- ✓ Seguridad humana
- ✓ Educación
- ✓ Servicios
- ✓ Gestión ambiental y ordenamiento territorial
- ✓ Infraestructura

Por otra parte, mediante la ley 9036 se impulsa en Costa Rica la política de conformación de los “Territorios de Desarrollo Rural” definidos como “áreas dedicadas para el desarrollo de actividades rurales, compuestas por un tejido social e institucional particular, asentadas en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambios y manifestaciones de identidad comunes”.

En el marco de esta ley, en la región Caribe Sur del país se conformó el Territorio Rural Talamanca – Valle de la Estrella el cual cuenta con un Consejo de Desarrollo Rural Territorial y su respectivo Plan de Desarrollo

para el periodo 2015 – 2020, el cual contiene un diagnóstico y propuesta de proyectos y prioridades en cinco dimensiones (ver anexo 7):

- ✓ Ambiental
- ✓ Social
- ✓ Político institucional
- ✓ Cultural
- ✓ Económica

La formulación del Plan contó con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID) y entre sus principales aspiraciones está poder consolidar un modelo de gestión pública que ajusta la oferta institucional a las prioridades y demandas planteadas por los pobladores y sus instancias organizadas.

Por otra parte, merece mención el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (ejecutado por el Ministerio de Agricultura de Costa Rica). Este programa se rige por la ley 8639 del 22 de agosto del 2008, mediante la cual se aprueba el contrato de préstamo N.º 1566/OC-CR, suscrito el 16 de diciembre de 2005, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, hasta por un monto de US\$ 9.220.000 y el Contrato Modificatorio N.º 2 del Contrato de Préstamo N.º 1566/OC-CR, celebrado el 14 de noviembre de 2007. El programa tiene vigencia a partir del 22 de agosto del 2008 y su fecha de terminación se definió para agosto del 2012, no obstante, por atrasos de ejecución su finalización se extendió hasta 2015.

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 de la cuenca. Para el logro de su objetivo, el Programa comprende la ejecución y financiamiento de cuatro componentes:

- ✓ Gestión ambiental, manejo de los recursos naturales y reducción de la vulnerabilidad
- ✓ Diversificación productiva
- ✓ Servicios públicos e infraestructura básica
- ✓ Fortalecimiento de la capacidad de gestión

Para cada componente, se previó la identificación de proyectos a partir de la demanda, que debieron ser sometidos a validación y aprobación aplicando procedimientos establecidos en el Reglamento Operativo del Programa.

Son beneficiarios las organizaciones y grupos comunitarios, cívicos, de mujeres, de indígenas, de productores, de servicios, la municipalidad de Talamanca, los Comités de Distrito (CD) y el Comité de Cuenca del Río Sixaola (CCRS)⁷; los proyectos identificados por cualquier tipo de organización de la cuenca del río Sixaola, debían contar con el visto bueno de los respectivos Comités de Distrito.

En cuanto a Panamá se destacan como principales programas, proyectos e instrumentos de planificación los siguientes:

⁷ El Comité de Cuenca del Río Sixaola es una instancia creada para facilitar la ejecución de este programa en Costa Rica (financiado con fondos reembolsables del BID), y es diferente de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, creada para facilitar la ejecución el Programa Binacional Sixaola financiado con fondos no reembolsables GEF/BID. Valga destacar que ambas instancias se crearon y funcionaron en períodos muy similares.

Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro - Fase II. Consiste en un préstamo con el BID por US \$ 34.600.000 con financiamiento de contrapartida por US \$ 5.600.000. Dicho programa tiene tres componentes: (1) Fortalecimiento de la capacidad local de gestión; (2) Manejo de recursos naturales y diversificación productiva; y (3) Mejoramiento de servicios básicos y infraestructura. Fue aprobado en diciembre de 2007 y se firmó contrato en abril de 2008 y abril de 2011.

En el marco de este programa multifase se destaca la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro cuyo plan de acción se formula en octubre de 2008 (ver anexo 8). En este contexto el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Presidencia y bajo la dirección del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), impulsó mediante un proceso ampliamente participativo, la formulación de las Estrategias de Desarrollo Sostenible en el marco del Programa de Concertación Nacional para el Desarrollo. Estas Estrategias con su correspondiente Plan de Acción, pretenden orientar la inversión pública y privada en cada territorio, así como los esfuerzos para alcanzar las metas contenidas en la "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y el Empleo 2009".

El proceso de formulación de las Estrategias de Desarrollo es acompañado por las instituciones nacionales claves con responsabilidad sectorial, las cuales aportan su conocimiento en el proceso, el cual, conjugado con las experiencias y trabajo de campo de las direcciones provinciales y comarcales, autoridades locales y representantes de la sociedad civil, ayudan a enriquecer un proceso de discusión sobre las visiones de corto y mediano plazo de forma participativa e incluyente.

En paralelo con este proceso y siguiendo la metodología propuesta por el BID se prepararon dos instrumentos claves para acompañar la gestión del territorio: el Sistema de Información Territorial (SIT) y el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF), para los cuales se utiliza toda la información disponible en las instituciones de gobierno, especialmente en la Contraloría General de la República y la ANAM.

El Plan de Acción de la Estrategia de Desarrollo Provincial de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro contempla los siguientes aspectos:

- ✓ El Análisis y Diagnóstico Integrado de la Provincia, que presenta de forma sintética los elementos más significativos de la caracterización socioeconómica, ambiental e institucional.
- ✓ El Análisis de los Escenarios de Desarrollo probables, que concluye con el Escenario de Referencia adoptado para la elaboración de la Estrategia.
- ✓ Lineamientos básicos, objetivos e indicadores.
- ✓ El desarrollo de las Líneas Estratégicas Sectoriales mediante las cuales se instrumenta la Estrategia

Valga destacar en el siguiente cuadro tomado del mismo plan de acción, el escenario de referencia con el que se proyecta el desarrollo de la provincia:

ESCENARIO DE REFERENCIA			
FASE	Corto Plazo De hoy a 5 años	Medio Plazo De 5 a 10 años	Largo Plazo De 10 en adelante
CARACTERIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ↻ Escasa diversificación de la base económica y productiva ↻ mercado laboral de bajos salarios y con alta dependencia del sector primario, particularmente del enclave bananero reflejado en el Escenario 2 (Eventual Crisis del Banano); ↻ Existencia de brechas sociales-territoriales importantes con poblaciones vulnerables-indígena con escasa participación econ-soc, y con exclusión; ↻ Baja calidad urbana con baja cobertura de servicios básicos ↻ Creciente agudización de los problemas ambientales generados por las limitadas capacidades de gestión de las entidades locales y por la presión sobre los recursos naturales derivado de las actividades económicas actuales, ↻ Presencia inicial y no consolidada de los escenarios 3 (desarrollo turístico) y 4 (desarrollos hidroeléctricos) los cuales se consolidarán en el medio y largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> ↻ Auge del despegue turístico principalmente en las Islas ↻ Consolidación de nuevos proyectos hidroeléctricos ↻ Progresiva diversificación de la base económica, reducción de la dependencia del banano ↻ Creciente demanda de mano de obra ↻ Se requieren herramientas de gestión territorial y ambiental ↻ Se requiere institucionalidad fortalecida que implemente las regulaciones en forma clara, transparente y ágil, y que se convierta en motor de desarrollo local, mediante el aprovechamiento y redistribución de las oportunidades y riqueza generada. 	<ul style="list-style-type: none"> ↻ Economía local diversificada, generadas alternativas viables que reducen dependencia del banano ↻ Desarrollo turístico consolidado ↻ Establecidas alternativas productivas asociadas a la producción hidroeléctrica ↻ Encadenamientos productivos logrados ↻ Inclusión de grupos vulnerables en proceso de desarrollo ↻ Estándares ambientales y mecanismos de prevención y compensación ambiental claramente definidos e implementados

Fuente: Plan de Acción, Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro, octubre 2008

El plan contempla las siguientes líneas estratégicas de intervención:

- ✓ Refuerzo de capacidades de gestión e inversión local.
- ✓ Desarrollo Económico Productivo y Promoción del Empleo Local.
- ✓ Infraestructuras y equipamientos para la competitividad y el desarrollo social.
- ✓ Gestión Territorial y Ambiental.

Contempla además los siguientes enfoques transversales:

- ✓ Lucha Contra la Pobreza y Promoción del Desarrollo Social
- ✓ Desarrollo y Formación de Capital Humano

Valga destacar que en la línea estratégica de “Refuerzo de capacidades de gestión e inversión local” se contemplan acciones en tres niveles: Provincial, local y binacional. El nivel binacional está dirigido a fortalecer las instancias de coordinación binacional, y generación de capacidades que operativicen de forma conjunta proyectos y programas de interés para ambos países, en el marco de los acuerdos bilaterales.

Otro proceso de vital importancia en la planificación y desarrollo territorial en Panamá está dado por la descentralización presupuestaria, con el cual los municipios tendrán mayor acceso y manejo directo de recursos para la inversión local.

El 29 de junio de 2009 se promulgó la Ley 37 “Que descentraliza la Administración Pública” sin embargo durante la Administración del Presidente Ricardo Martinelli la aplicación de esta ley fue suspendida hasta el 30 de junio de 2014. La Ley 37 contiene disposiciones avanzadas que contribuyen a fortalecer la gestión de los gobiernos locales.

Los objetivos de la Ley 37 son:

- ✓ Promover un desarrollo local sostenible para mejorar la calidad de vida, reduciendo los niveles de pobreza y marginalidad, en especial entre las mujeres, personas con discapacidad, indígenas y otros grupos vulnerables y de atención prioritaria, garantizando igualdad de oportunidades.
- ✓ Reorganizar y fortalecer las relaciones coordinadas entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local desde una perspectiva de colaboración, cooperación y lealtad institucional.
- ✓ Consolidar la unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de Gobierno.
- ✓ Aproximar el Gobierno Local a los ciudadanos fomentando los procesos de participación ciudadana y la información en la acción de gobierno municipal, como base indispensable de un proceso transparente.
- ✓ Promover el desarrollo y la productividad de la economía regional y municipal, basados en su potencialidad, posicionando al Municipio como agente promotor del desarrollo local.
- ✓ Trasladar gradualmente competencias administrativas y fiscales a los municipios.
- ✓ Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.
- ✓ Impulsar el desarrollo territorial desde el enfoque de sostenibilidad.
- ✓ Promover la gobernabilidad en los Gobiernos Locales.

El financiamiento de los municipios, de acuerdo con la Ley 37, tiene dos fuentes principales:

- ✓ Recursos del gobierno central: “El Ministerio de Economía y Finanzas garantizará, mediante transferencia anual, a los municipios considerados semiurbanos y rurales, los recursos económicos necesarios para crear y mantener una estructura básica administrativa, la cual se establece en la presente Ley. Los municipios metropolitanos y urbanos costearán su estructura con sus propios recursos”.
- ✓ Recursos propios: El Artículo 112 establece que los municipios tendrán la potestad “... del cobro del impuesto de bienes inmuebles y el de alojamiento ubicado en la circunscripción territorial del distrito”. El Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, realizará inicialmente la gestión de cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y lo transferirá a los municipios, mientras estos preparen y adecuen su catastro para el cobro correspondiente.

Según ajustes recientes a la ley impulsados por el actual gobierno, las competencias a cargo de los municipios para efectos de estas transferencias presupuestarias son:

- ✓ En educación y salud: Mantenimiento y mejoras de centros educativos y mantenimiento y mejoras de puestos de salud y sub-centros.
- ✓ En deporte y recreación: Construcción y mantenimiento de infraestructuras deportivas, recreativas y parques.
- ✓ En transporte y movilidad: Construcción y reparación de aceras, mantenimiento de caminos rurales y mejoras en la señalización vial.
- ✓ En servicio público domiciliario: Construcción y mantenimiento de servicios públicos domiciliarios tales como acueductos rurales, alumbrado público rural, recolección de basura, reciclaje, canalización y dragados de servidumbres pluviales.
- ✓ En seguridad: Infraestructuras para la seguridad ciudadana.
- ✓ En servicios sociales: Construcción y mantenimiento de los Centros de Orientación Infantil y Familiar, Infraestructura y apoyo para la mitigación de riesgos y desastres naturales, construcción de centros de servicios sociales tales como los comedores municipales y comunales, entre otros.
- ✓ En turismo y cultura: Infraestructura para el turismo local y paisajístico, construcción y mantenimiento de infraestructuras culturales, artísticas y religiosas.

- ✓ En desarrollo económico social: Equipamiento urbano, mejoras a la infraestructura pública, embarcaderos fluviales o lacustres, construcción y mejoras de mercados municipales, infraestructuras para micro empresas-municipales.

Según esta reforma, las fuentes de financiamiento que se trasladarán a los municipios son:

- ✓ El impuesto de Bienes Inmuebles (el cual se dedicaría 90% para inversión y 10% para funcionamiento) y
- ✓ La asignación de los recursos canalizados hasta ahora por el gobierno central (USD 110,000.00 por municipio y corregimiento), los cuales se destinarán 70% para inversión y 30% para funcionamiento.

Se aplica además un criterio de distribución solidaria del impuesto de bienes inmuebles, de tal manera que el municipio del Distrito de la Capital y los municipios que tengan una asignación mayor USD 500,000.00 aportarán a la redistribución solidaria, para garantizar que todos los municipios reciban, al menos, USD 500,000.00. El traslado de competencias que requerirán los municipios para el fortalecimiento de la gestión fiscalizadora en este proceso.

Con la aplicación de esta ley, los municipios podrán gestionar y ejecutar obras con los fondos que van a recibir a partir de enero de 2016. En ese sentido, los municipios deberán elaborar planes estratégicos y programas de inversión de obras y servicios a nivel local, desarrollarán estructuras administrativas básicas en cada municipio y juntas comunales, al igual que deberán fortalecer los mecanismos administrativos para la formación, ejecución y control interno del presupuesto municipal.

2. Información sobre la población local

2.1 Actitud de la población local en relación al proceso de desarrollo de su territorio⁸

Por parte de las autoridades regionales y locales en general se podría señalar que existe disposición a participar en procesos de planeamiento del desarrollo territorial y la ejecución de acciones de forma coordinada a nivel binacional o transfronterizo, sin embargo esto no se da de forma constante ni con todos los sectores, pues obedece a dinámicas y procesos propios de cada país o del gobierno de turno; o bien a los intereses y prioridades particulares de cada sector.

Valga señalar que a nivel gubernamental existe un Convenio de Desarrollo Fronterizo que brinda un marco de legalidad y continuidad, lo cual da un mejor margen de actuación con las respectivas autoridades locales y regionales. Sin embargo, algunas circunstancias que afectan la actitud y participación de las autoridades son:

- ✓ Prioridades del gobierno de turno. Cada gobierno en cada país tiene sus énfasis y prioridades que no siempre privilegian o consideran el desarrollo territorial fronterizo.
- ✓ Cambio de autoridades regionales y locales con los cambios de gobierno. En ocasiones, se cuenta con autoridades sensibilizadas y aliadas al proceso pero estas son cambiadas según el cambio de gobierno o incluso, en el marco de la misma administración suceden cambios de personal relacionados con movimientos en las altas jerarquías (ministros o direcciones de instituciones). Esta limitación se reporta más con los funcionarios públicos en Panamá donde al parecer no existe un Régimen de Servicio Civil consolidado que garantice continuidad y permanencia en la función pública.

⁸ Este apartado reúne las observaciones y percepciones del compilador de este documento (Guillermo Chacón Araya) quien ha brindado apoyo técnico a algunos procesos organizativos en la zona transfronteriza.

- ✓ Bajo poder de decisión e incidencia de las autoridades locales y regionales. Por más motivación y apoyo que brinden a los procesos, no está en sus manos tomar las decisiones requeridas para las iniciativas transfronterizas y cuentan con escaso poder de incidencia en las autoridades centrales. Esto se debe en parte a que en ambos países aún prevalecen los modelos de gestión pública altamente centralizados en las capitales.
- ✓ Autoridades centrales no “sintonizadas” con el enfoque de desarrollo territorial transfronterizo binacional, de modo que perciben el territorio de cada país como sistema cerrado sobre el que ejercen control y gobierno.
- ✓ Marcos de legalidad, metodologías, protocolos, procedimientos, enfoques, prioridades y tendencias muy diferenciadas entre un país y otro. Por lo general los funcionarios públicos obedecen las directrices y parámetros de la institucionalidad de su país por encima de generar estrategias novedosas para brindar respuestas coordinadas mediante mecanismos transfronterizos o binacionales. Si bien las autoridades de ambos lados de la frontera pueden coincidir en identificar un problema común al que requieren brindar atención, los enfoques y formas de proceder de cada institucionalidad tienden a ser muy distintos con pocas posibilidades de homologación.
- ✓ Procedimientos tediosos y muy prolongados para que las autoridades centrales giren directrices hacia las autoridades regionales y locales a favor de acciones y procesos transfronterizos o binacionales.
- ✓ Desalineamiento y desacato de autoridades locales y regionales a directrices de las autoridades centrales. En ocasiones se logra que la autoridad central apoye procesos específicos pero no siempre cuentan con capacidad de alineamiento de los funcionarios locales, quienes por estar en territorios lejanos y periféricos, muchas veces actúan con escaso control y dirección, percibiendo el territorio y oficina regional o local como un “gueto” en el que ejercen poder con cierto grado de autonomía.

En cuanto a la sociedad civil es importante destacar que sus representantes han coordinado con diferentes grados de intensidad según sea el tema o prioridad del momento. Se destacan temas de mayor convocatoria como la gestión del riesgo, gestión de áreas protegidas, poblaciones indígenas o turismo.

Valga señalar que la coordinación multisectorial con enfoque territorial se ha dado por iniciativa, motivación o condicionamiento externo más que por una motivación propia de los actores sociales. Esto se podría explicar principalmente porque el margen de actuación de las organizaciones de sociedad civil es muy estrecho y escaso, y en el mejor de los casos logran cierto grado de diálogo y comunicación con su homólogo en el país vecino, pero queda fuera de su alcance convocar y movilizar a actores de otros sectores que actúan en el mismo territorio.

Las experiencias de coordinación intersectorial territorial con representación gubernamental y de sociedad civil (que se detallan en el apartado 2.3) se han dado en todos los casos con apoyo de agencias o fondos de cooperación externa y no se tiene datos de experiencias similares con recursos propios.

De ahí que una de las características de la participación de sociedad civil, además de su buena disposición a participar, es la dependencia de los recursos externos tanto para transporte, alimentación, hospedaje, facilitación y apoyo técnico. Solo cuando se cuenta con respaldo de recursos sólidos se podría esperar una participación más sostenida y continuada.

Otro factor que caracteriza la participación de organizaciones de sociedad civil es la heterogeneidad de sus representantes. Existen sectores que cuentan con liderazgos más consolidados y con mayor formación

técnica y organizativa (sindicatos, organizaciones ambientalistas), en tanto que otros cuentan con muy incipientes habilidades para la participación en este tipo de procesos (juntas comunales, organizaciones de mujeres por ejemplo). Esto dificulta la participación en espacios concertados con autoridades de gobierno, pues no se cuentan con las mismas condiciones, conocimientos y habilidades para una participación equitativa y propositiva.

La continuidad de la participación de representantes de sociedad civil se ve también determinada por la percepción de logro o alcance concreto que obtenga el proceso en el corto plazo. Si no se perciben o visibilizan resultados concretos, tangibles y de beneficio para el interés del sector, por lo general la participación decae. En este sentido se da una fuerte divergencia con respecto a las autoridades de gobierno, cuyos plazos de actuación y de respuesta son en exceso lentos y demorados para las condiciones y percepciones de los representantes de organizaciones de sociedad civil.

Para un colectivo de funcionarios públicos está dentro de sus posibilidades dedicar varios encuentros para identificar puntos en común, una propuesta de agenda a seguir y algunos acuerdos iniciales; en tanto que para los tiempos, recursos, condiciones y prioridades de representantes de organizaciones de sociedad civil esto representa un umbral muy largo sin resultados concretos, de modo que el representante o líder prefiere dar prioridad a otros procesos o acciones que le generen resultados más próximos a sus intereses inmediatos.

Otro factor importante de destacar corresponde a las barreras adicionales y diferenciadas que enfrentan las mujeres líderes para participar en estos procesos. Si bien existe un importante liderazgo de las mujeres, al momento de desplazarse y participar enfrentan mayores barreras y desventajas respecto de los hombres, pues en el mayor de los casos, las mujeres deben dejar resuelta la agenda doméstica de sus familias, lo que implica también mayor inversión del recurso tiempo y de dinero. Esto generalmente se traduce en que las representaciones para eventos regionales es asumida por los hombres y las mujeres se repliegan o delegan esta función, pues no cuentan con condiciones de equidad que les permitan participar.

2.2 Mapeos de actores

Los mapeos de actores identificados obedecen a diferentes iniciativas o proyectos desplegados en la zona. Algunos son listados de contactos y organizaciones y otros sí son mapeos y análisis de actores. Se incluye además dos artículos de análisis de las dinámicas de cooperación existentes en el territorio.

Como parte de las acciones de preparación del Proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (Programa Binacional Sixaola GEF-BID), el consorcio español EPYPSA – INCLAM, con apoyo de CEDARENA (Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales), realizan la investigación “Análisis de Actores Sociales e Institucionales en la Cuenca del Río Sixaola” (ver anexo 5).

En este trabajo se identifican los actores sociales clave, colectivos e individuales, y de iniciativas en los ámbitos de cultura, conservación, desarrollo económico y política local, afines con el proyecto. En el análisis de los actores sociales clave, los colectivos se estructuran en tres áreas geográficas y en cuatro niveles de acción:

- ✓ Áreas geográficas: Baja Talamanca en Costa Rica y Panamá (cuenca baja del río Sixaola); Talamanca Indígena (cuenca alta y media en Costa Rica y Panamá) y Cuenca Alta (Costa Rica).
- ✓ Niveles de acción: actores en el nivel local, regional-provincial, el binacional y el nivel nacional e internacional.

Posteriormente, el proyecto Alianza Público Privada Sixaola Changuinola consolidó un listado de contactos y organizaciones al inicio de su gestión y lo fue complementando conforme avanzaba el proceso (ver anexo 9). Además, al inicio de su gestión, en febrero de 2011, consolidó una “Síntesis de Línea Base” que contempla cinco dimensiones (ver anexo 10):

- ✓ Conservación de la biodiversidad
- ✓ Educación ambiental
- ✓ Desarrollo Comunitario
- ✓ Incentivos para un desarrollo económico
- ✓ Alianzas

En el apartado de desarrollo comunitario, el análisis se focaliza en las comunidades meta de este proyecto: La Palma, Gandoca, San Miguel, Bonifé y Sixaola (en Costa Rica); San San, Las 30 y Las 60 (en Panamá); sin embargo considera la existencia de otras organizaciones existentes en la región (ver anexo 10).

En el marco del Proyecto Binacional Sixaola (GEF-BID), en abril de 2011, la organización Corredor Biológico Talamanca Caribe realiza un estudio denominado “Necesidades de capacitación de 24 organizaciones de la cuenca binacional en Costa Rica y Panamá” (ver anexo 4). El estudio contempla los siguientes aspectos:

- ✓ Características de las organizaciones entrevistadas
- ✓ Características de las personas que pertenecen a las organizaciones incluidas en el estudio
- ✓ Problemáticas de las organizaciones incluidas en el estudio

Posteriormente, en octubre de 2012, una consultoría contratada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) desarrolla la investigación denominada “Mapeo y análisis de actores de la cuenca binacional del Río Sixaola” (ver anexo 11). Dicho mapeo contempla actores gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil. Para este último analiza aspectos relacionados con membresía, antigüedad y sector de actividad.

Adicionalmente, si bien no han sido inventarios trans fronterizos o binacionales, merecen atención los siguientes realizados en territorio costarricense:

- ✓ Lista de actores del Territorio Rural Talamanca Valle de la Estrella (ver anexo 12). Este listado fue levantado por el INDER (Instituto de Desarrollo Rural) como parte del proceso de conformación del Consejo de Desarrollo Territorial y los clasifica en las siguientes mesas de trabajo: Producción y Turismo, Salud y Agua, Infraestructura, Asuntos Indígenas, Ordenamiento de Tierras y Género e Inclusión Social.
- ✓ Listado de organizaciones del sector de Sixaola. Consiste en un listado de 48 organizaciones identificadas en 2014 para un proyecto de la Iglesia Luterana Costarricense (ver anexo 13). Este listado clasifica las organizaciones por áreas de trabajo en las siguientes categorías: Administración de agua, ambiental, comunal, cultura, deporte, derechos laborales, educación, emergencias, juventud, producción, salud y turismo.

Por último, aunque no son mapeos de actores propiamente dichos, se identificaron dos artículos científicos de análisis de las dinámicas de cooperación e interrelación de actores sociales en la cuenca del río Sixaola:

- ✓ Cooperación transfronteriza y ambiente en América Central: el caso de la cuenca del río Sixaola entre Costa Rica y Panamá, de Tania Rodríguez Echavarría, 2013. (ver anexo 14)
- ✓ Dinámicas de cooperación transfronteriza alrededor de la gestión ambiental de la cuenca del río Sixaola, en la frontera entre Costa Rica y Panamá, de Lucile Medina y Tania Rodríguez, setiembre 2011. (ver anexo 15)

Ambos artículos realizan análisis similares sobre las dinámicas de cooperación que existen en la Cuenca Binacional del Río Sixaola en torno a los diferentes temas de conservación ambiental. Clasifican las diferentes modalidades de proyectos y programas presentes en la zona al momento del estudio y además analizan las relaciones entre los diferentes actores sociales que implican, con especial énfasis en las agencias de cooperación internacional, las ONG internacionales y locales, los Estados Nacionales y las organizaciones y líderes de la sociedad civil.

Se destaca en el primer artículo una valoración de relaciones de influencia y otra de percepción de confianza entre los distintos actores consultados, además de un análisis detallado de dinámicas del contexto internacional y global que explican algunas de las dinámicas identificadas en el territorio.

2.3 Recuento de actividades conjuntas realizadas

Las actividades conjuntas más destacadas en cuanto a articulación de actores de la sociedad civil en la zona transfronteriza, giran en torno a los siguientes procesos:

- Unión de Pueblos Originarios Transfronterizos (UPOT)
- Red Binacional de Turismo Comunitario
- Formulación de Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá
- Comité Binacional de la Cuenca del Río Sixaola

En cuanto a la Unión de Pueblos Originarios Transfronterizos, fue una iniciativa que articulaba representantes Bribris, Cabécares, Gnabes y Nasos de la zona fronteriza del Caribe de Costa Rica y Panamá. En 2010 sostuvieron un encuentro en el que hicieron un pronunciamiento conjunto (ver anexo 16), sin embargo, no se reportan acciones de continuidad de este proceso.

La Red Binacional de Turismo Comunitario nace con el apoyo técnico de la Alianza Público Privada Sixaola Changuinola (APP) en el año 2012, luego de un conversatorio organizado por esta instancia el día 16 de marzo de 2012 en Cocles, Puerto Viejo de Talamanca (ver memoria en anexo 17).

Posterior a este evento y con apoyo técnico y logístico de APP, se realizaron siete reuniones de seguimiento durante las cuales la red definió su misión, visión, objetivos y ejes de trabajo (ver brochure en anexo 18). Realizaron además dos actividades de intercambio con fines promocionales de sus respectivos productos y servicios. La última reunión de la red se realizó el 31 de julio de 2013 en Changuinola y contó con la participación de autoridades de turismo de ambos países. Debido a la finalización del proyecto APP dejaron de recibir apoyo y recursos para sus reuniones, por lo que desde entonces no se reportan nuevas actividades.

Entre febrero y agosto de 2013, con apoyo del proyecto Alianza Público Privada Sixaola Changuinola en coordinación con la ECADERT, se realizaron una serie de actividades conjuntas para elaborar de forma participativa la "Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá: Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro" (ver anexo 2). El siguiente cuadro resume las actividades realizadas en este período:

Fecha	Lugar	Evento
4 de febrero de 2013	Oficinas de RUTA, San José, Costa Rica	Reunión con representantes del Convenio Fronterizo Costa Rica- Panamá, Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), Proyecto Alianza Público Privada Sixaola-Changuinola (APP).
3 de abril de	Universidad Tecnológica de	Reunión de representantes de municipalidades,

2013	Panamá, Changuinola.	instituciones, organismos de cooperación y organizaciones de la región.
3 de mayo de 2013	Sala de sesiones del MEF. Changuinola	Reunión de trabajo para la elaboración de la propuesta de Territorio Transfronterizo con representantes de autoridades de Changuinola y Bocas del Toro.
8 de mayo de 2013	MAG Regional Huetar Caribe, Siquirres, Limón.	Reunión de trabajo de la comisión por Talamanca para la elaboración de la propuesta de Territorio Transfronterizo con funcionarios del MAG.
9 de mayo de 2013	Sala de sesiones del MEF. Changuinola	Reunión de trabajo de la comisión por Changuinola-Bocas para la elaboración de la propuesta de Territorio Transfronterizo.
30 de mayo de 2013	Universidad Tecnológica de Panamá, Changuinola	Reunión conjunta con representantes de instituciones y organizaciones de Talamanca, Changuinola y Bocas del Toro para revisión y validación de avances y delimitación de propuesta.
19 de junio de 2013	Changuinola	Reunión de información y consulta con dirigencias Naso.
25 de junio de 2013	ADITIBRI, Suretka de Talamanca	Reunión de información y consulta con dirigencias del Territorio Talamanca Bribri
27 de junio de 2013	Universidad Tecnológica de Panamá, Changuinola	Reunión conjunta con representantes de instituciones y organizaciones de Talamanca, Changuinola y Bocas del Toro para revisión y validación de avances y delimitación de propuesta.
5 de julio de 2013	Finca Educativa, Shiroles de Talamanca	Reunión conjunta de información y consulta con representantes y dirigencias de los pueblos originarios Naso y Ngábe de Changuinola y Bribris de Talamanca y Kéköldi. *
19 de julio de 2013	Antigua Guatemala	Presentación formal de propuesta de territorio transfronterizo ante el Consejo Agropecuario Centroamericano por parte de los Alcaldes.
1º de agosto de 2013	Universidad Tecnológica de Panamá, Changuinola	Reunión conjunta con representantes de instituciones y organizaciones de Talamanca, Changuinola y Bocas del Toro para definición de estrategia organizativa de seguimiento y continuidad.

En la última reunión en la que se valoró la estrategia organizativa, se debatió si lo más conveniente sería tomar la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola como instancia organizativa de referencia del Territorio Transfronterizo, sin embargo se valoró que dicha instancia tenía un alcance geográfico menor al territorio en cuestión. Los participantes plantearon una propuesta de instancia más ampliada, sin embargo se advirtió su difícil operatividad.

Otro aspecto limitante fue que por parte de representantes de ECADERT se indicó que existían posibilidades de postular proyectos para ser financiados con fondos de Taiwán, lo cual es restrictivo para Costa Rica en el sentido de que el país recientemente había establecido relaciones diplomáticas con la República Popular de China, lo que a su vez implicó el rompimiento de relaciones con Taiwán, de modo que no sería posible contar con recursos de ese país para invertir en el territorio del lado costarricense.

Debido a la finalización del proyecto APP, esta iniciativa dejó de recibir apoyo y recursos para sus reuniones, por lo que desde entonces no se reportan nuevas actividades. El Alcalde de Talamanca emitió una solicitud de apoyo a la ECADERT para que destinara recursos para la facilitación y continuidad del proceso, sin embargo no se tuvo respuesta.

En el marco del Proyecto Binacional Sixaola (GEF-BID) se crea en 2009 la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, la cual se constituyó en su contraparte organizativa (con representación institucional y comunitaria). Dicha comisión formalizó sus objetivos y procedimientos mediante un reglamento el cual ha sido modificado según los requerimientos que han ido enfrentando (ver anexo 19). Para esto han contado con apoyo técnico especializado en el tema de estrategias de gobernanza de cuencas.

A pesar de la finalización del Proyecto Binacional Sixaola, la Comisión continuó funcionando con apoyos de la UICN (en el marco de los proyectos BRIDGE: Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua en los Ríos y Gestión del Agua para la Adaptación al Cambio Climático en Mesoamérica, financiados por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania, respectivamente). Dichos proyectos se ejecutan en el período 2011 – 2015. También cuentan con el apoyo formal del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá.

En este período la comisión ha recibido capacitaciones en el tema de gestión integrada de cuencas, manejo del recurso hídrico, estrategias de gobernanza, entre otras. También se impulsó un proceso para la resolución del problema de definición de límites nacionales en el río Sixaola. Se destaca también una importante reforma en su reglamento a finales de 2014 (ver anexos 20, 21, 22, 23, 24 y 25).

En 2013 se realizaron reuniones preparatorias para convocar nuevos actores. Se destacan los siguientes procesos:

- ✓ Elecciones de representantes de sociedad civil: (oct-nov): territorios indígenas (6), productores (2), asociaciones empresariales (2), asociaciones de desarrollo local (2).
- ✓ Primera Asamblea General el 18 de Noviembre de 2013: Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola reestructurada, con la ratificación de 28 miembros y el nombramiento de una Unidad Coordinadora.
- ✓ En Enero de 2014 la Comisión Binacional de Sixaola estableció ocho grupos especiales de trabajo y actualmente trabajan sus planes de acción: Agricultura, Ambiente, Gestión del Riesgo, Salud, Infraestructura, Fortalecimiento, Comercio y Turismo.

En el período 2012 – 2015 se reportan 26 Reuniones de trabajo (entre asambleas y capacitaciones). Las más destacadas son:

- ✓ Establecimiento de Hoja de Ruta (2012).
- ✓ Mapeo de Actores (2013).
- ✓ Análisis Legal-Institucional (2013).
- ✓ Nuevo reglamento (2013),
- ✓ Enmiendas al reglamento (2014).
- ✓ Capacitaciones en: Gestión Integrada del Recurso Hídrico, Gobernanza del Agua, Derecho internacional de aguas, instituciones de cuenca.
- ✓ Proceso de diálogo y negociación para la delimitación fronteriza en el Río Sixaola (con participación de cancillerías e institutos geográficos de cada país)

3. Información sobre el avance en el proceso de organización de los actores locales públicos y privados

3.1 Instancias público – privadas que trabajan por el desarrollo del territorio

En el apartado anterior se indica que los procesos o instancias que han articulado actores de sociedad civil a nivel transfronterizo o binacional en el Caribe de Costa Rica y Panamá, han sido:

- ✓ Unión de Pueblos Originarios Transfronterizos (UPOT)
- ✓ Red Binacional de Turismo Comunitario
- ✓ Formulación de Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá
- ✓ Comité Binacional de la Cuenca del Río Sixaola

Por otra parte, merece indicarse la existencia del Consejo de Desarrollo Territorial Talamanca – Valle de La Estrella, sin embargo este opera solamente en territorio costarricense. También el proyecto Alianza Público Privada Sixaola Changuinola como tal en sí mismo era una alianza, pero no constituyó un consejo territorial transfronterizo o binacional; no obstante promovió alianzas y articulación de actores, entre las que se destacan la de Turismo Comunitario y el mismo proceso de formulación participativa de la propuesta de territorio transfronterizo ante la ECADERT.

De estas instancias, la única que aún existe y continúa operando con cierto grado de formalidad es el Comité Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. Valga destacar que esta instancia logró superar la finalización del proyecto de cooperación que le dio su origen (Proyecto Binacional Sixaola GEF-BID), y posterior a este, con apoyos especializados de UICN y otros organismos relacionados, logró desarrollar un reglamento y una estructura de gobernanza modelo para la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Otro factor que le brinda solidez y permanencia, es el reconocimiento formal por parte del Convenio de Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá.

Actualmente, en apego a su reglamento, los integrantes de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola son:

COSTA RICA (17 miembros)	PANAMÁ (17 miembros)
Ministerio de Ambiente, Energía y Mares	Ministerio de Ambiente
Ministerio de Salud	Ministerio de Salud
Ministerio Obras Públicas y Transportes	Ministerio Obras Públicas
Ministerio de Planificación y Política Económica	Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Sistema Nacional de Protección Civil
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Autoridad Nacional de Turismo
Dirección General de Migración y Extranjería	Servicio Nacional de Migración
Dirección General de Aduanas	Autoridad Nacional de Aduanas
Municipio de Talamanca	Municipio de Changuinola
Secretaría Ejecutiva CBP	Secretaría Ejecutiva CBP

<p>Sociedad civil organizada, un representante de:</p> <p>a) Asociaciones de productores</p> <p>b) Organizaciones o asociaciones de desarrollo comunal</p> <p>c) Asociaciones de turismo.</p>	<p>Sociedad civil organizada, un representante de:</p> <p>a) Asociaciones de productores</p> <p>b) Organizaciones o asociaciones de desarrollo comunal</p> <p>c) Asociaciones de turismo.</p>
<p>Gobiernos indígenas de:</p> <p>a) ADITIBRI</p> <p>b) ADITICA</p> <p>c) Keköldi</p>	<p>Gobiernos indígenas de:</p> <p>a) Ngäbe</p> <p>b) Naso</p> <p>c) Bribri</p>
<p>Proyectos y programas de la cuenca binacional del Río Sixaola, desarrolladas en el marco del Convenio Fronterizo en el entendido de que dichos representantes no forman parte del quórum.</p>	

Para cada país, existen 11 representantes institucionales y seis de sociedad civil, distribuidos de la siguiente manera:

- ✓ Un representante de asociaciones de productores
- ✓ Un representante de organizaciones o asociaciones de desarrollo comunal
- ✓ Un representante de asociaciones de turismo
- ✓ Tres representantes de gobiernos indígenas (correspondientes a tres territorios indígenas).

Tal como se indicó en el apartado anterior, en el período 2012 – 2015 se reporta la ejecución de 26 reuniones de trabajo (entre asambleas y capacitaciones).

3.2 Estructura organizativa

La Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola está formalmente constituida mediante un reglamento (ver anexo 19) en el que se indica su naturaleza jurídica como “una instancia binacional y transfronteriza de gobernanza para la gestión integral de la cuenca binacional del Río Sixaola” (artículo 3)

En el artículo 2 del reglamento se establecen los siguientes principios generales:

- ✓ La cuenca como un recurso compartido
- ✓ Buena Vecindad
- ✓ Desarrollo sostenible
- ✓ Diversidad étnica y cultural
- ✓ Cooperación
- ✓ Uso equitativo
- ✓ Prevención, reducción y control de la contaminación
- ✓ Participación Social
- ✓ Subsidiariedad
- ✓ Evaluaciones de Impacto Ambiental
- ✓ Intercambio de información
- ✓ Negociación de buena fe
- ✓ Restitución
- ✓ Actividades productivas amigables con el ambiente

En el artículo 6 se establecen las siguientes funciones:

- ✓ Coordinación, supervisión, control y seguimiento de los planes de manejo, programas, proyectos y actividades para la gestión integrada de la cuenca binacional del Río Sixaola;
- ✓ Contribuir al desarrollo de los lineamientos de política correspondientes a la gestión integrada de la

- cuenca binacional del Río Sixaola;
- ✓ Elaborar, coordinar y supervisar programas, proyectos o actividades específicos relativos a la gestión integrada de la cuenca binacional del Río Sixaola, definidos y aprobados por la CBP;
 - ✓ Orientar estratégicamente la ejecución de los proyectos relativos a la cuenca binacional del Río Sixaola;
 - ✓ Elaborar planes, programas, proyectos y actividades a ser ejecutados por Unidades Técnicas Ejecutoras Binacionales que para tal efecto se constituyan;
 - ✓ Establecer las bases para la creación de fondos, obtención y gestión de recursos destinados al funcionamiento de la CBCRS, la gestión y conservación de la cuenca binacional;
 - ✓ Establecer, con aprobación de la CBP, a través de sus respectivas Secretarías Ejecutivas, los presupuestos y planes anuales operativos de sus actividades;
 - ✓ Velar por el buen funcionamiento de las Unidades Técnicas Ejecutoras Binacionales establecidas mediante acuerdo expreso de la CBP, para programas, proyectos o actividades específicos relativos a la gestión integrada de la cuenca binacional del Río Sixaola, así como aprobar sus planes operativos;
 - ✓ Supervisar y aprobar los pagos referentes a sus operaciones y aquellas de las Unidades Técnicas Ejecutoras Binacionales;
 - ✓ Presentar informes trimestrales de sus actividades, y gestión de recursos a la CBP, a través de las Secretarías Ejecutivas;
 - ✓ Fomentar la participación pública en cuestiones relativas a la gestión de los recursos de la cuenca binacional del Río Sixaola;
 - ✓ Establecer anualmente sus prioridades de trabajo;
 - ✓ Promover la incorporación de otras instituciones a la Comisión cuando lo estime pertinente;
 - ✓ En consulta con la CBP adoptar todos los demás mecanismos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

En el capítulo II se establecen los órganos de la Comisión:

- ✓ La Asamblea
- ✓ Unidad Coordinadora
- ✓ Grupos Especiales de Trabajo

La Asamblea es el órgano supremo de la Comisión y está integrada por un representante local de cada una de las entidades indicadas en el cuadro de miembros citado arriba. Contempla por lo tanto una asamblea de 34 participantes. Se establece que la comisión sesionará de forma ordinaria al menos dos veces por año y que dichas sesiones serán el primer y tercer trimestre de cada año.

En cuanto a la Unidad Coordinadora, ésta es el órgano administrativo de la Comisión, la cual está constituida por un(a) coordinador(a), un(a) subcoordinador(a) y un secretario(a), electos por la Asamblea para un periodo de 2 años, prorrogable con acuerdo de la Asamblea. Los integrantes deberán ser representantes de alguno de los organismos que conforman la Asamblea. Igualmente, se integran en esta Unidad un representante de cada uno de los municipios involucrados en la Comisión.

Respecto de los grupos especiales de trabajo, la Asamblea podrá establecerlos. A estos efectos, cada grupo estará conformado por miembros de la Asamblea y/o especialistas externos que decidan voluntariamente participar en ellos de acuerdo a su conocimiento y experiencia sobre el tema o temas objeto de análisis. Cada grupo especial seleccionará un coordinador que estará a cargo de gestionar y comunicar las acciones desarrolladas por dicho grupo a la Unidad Coordinadora.

Actualmente se reporta la existencia de los siguientes grupos de trabajo: Ambiente, Agropecuario y Desarrollo Comercial, Fortalecimiento Institucional, Salud y Turismo.

En cuanto a los procedimientos de elección y designación de los integrantes de la asamblea, la unidad coordinadora y los grupos especiales de trabajo, estos se detallan en el reglamento (ver anexo 19).

3.3 Equipos técnicos de facilitación

Los distintos procesos de articulación y organización de actores sociales han contado con el apoyo de técnicos provistos por los respectivos proyectos de cooperación que los impulsan. Se destaca en este sentido el apoyo de técnicos suministrados por el Proyecto Binacional Sixaola GEF-BID, la Alianza Público Privada Sixaola Changuinola y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Por otra parte, algunas funciones de convocatoria, comunicación y facilitación de actividades de la comisión son asumidas por algunos/as de sus integrantes.

4. Información sobre el avance en el proceso de planificación estratégica para el desarrollo del territorio

Tal como se indicó en apartados anteriores, se destacan dos esfuerzos de articulación de actores sociales en el territorio binacional transfronterizo de carácter intersectorial: El de formulación participativa de la Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá: Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro, y la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola.

4.1 Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá

En cuanto al primer proceso, si bien solamente funcionó para formalizar el reconocimiento del territorio transfronterizo ante el Consejo Agropecuario Centroamericano del SICA (en el marco de ECADERT), vale destacar los principales componentes de la propuesta, los cuales reúnen muchos aspectos importantes de planeación estratégica territorial.

Se identifican los siguientes principios orientadores:

- ✓ Hermandad entre los pueblos y buena convivencia.
- ✓ Fortalecimiento de las capacidades de gestión local.
- ✓ Autodeterminación territorial.
- ✓ Descentralización de la gestión pública.
- ✓ Solidaridad territorial (de las zonas de mayor desarrollo y dinamismo económico hacia las zonas más postergadas)
- ✓ Incidencia en políticas públicas a favor de las prioridades del territorio transfronterizo.
- ✓ Respeto a las diversidades culturales y sus propias formas de construir desarrollo.
- ✓ Gestión pública de doble vía: De lo local hacia lo central y de lo central hacia lo local.
- ✓ Alianzas - consensos – concertaciones – coordinaciones de diversos actores sociales (públicos – comunitarios - privados)

En las sesiones de discusión y análisis se indicaron las siguientes pautas metodológicas:

- ✓ **Partir de lo existente:** Deberá tomarse en cuenta todos los esfuerzos de investigación que se han realizado en la zona y las diferentes instancias organizativas que ya existen en las que se vinculan actores sociales de ambos países (por ejemplo, Comité de Cuenca del Río Sixaola, Comité Binacional de Turismo, esfuerzos conjuntos ANAM - MINAET entre otros). Esto procura no generar duplicidad de esfuerzos o de instancias organizativas.
- ✓ **Amplia participación:** La identificación de necesidades y la determinación de prioridades a seguir deberá realizarse en espacios ampliamente participativos, en los que se cuente con la presencia de

actores estatales, representantes de los gobiernos locales, instituciones académicas, representantes de organismos de cooperación vinculados con la temática en cuestión y representantes de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, en todos los casos de ambos países.

- ✓ **Mesas de trabajo:** Si bien se apunta a objetivos comunes de desarrollo territorial, se recomienda la división de tareas en mesas de trabajo organizadas alrededor de temáticas particulares con cierto grado de homogeneidad. En este sentido, se recomienda la conformación de una mesa de trabajo por cada eje articulador identificado en esta propuesta. Las formas de organización y distribución de tareas de cada mesa de trabajo obedecerá al perfil de su temática y a la dinámica propia de sus integrantes.
- ✓ **Herramientas de gestión pública:** Las respectivas mesas de trabajo de los distintos componentes, si bien se organizan con relativa autonomía, deberán orientar sus acciones a la formulación de propuestas concretas en términos de políticas públicas, planes de inversión, programas y/o proyectos concretos que permitan el acceso y canalización de fondos públicos, privados o de cooperación internacional. Se recomienda que dichas propuestas compartan un formato común que en primer término deberá ser muy sencillo y práctico, orientado a su fácil comprensión y ejecución.
- ✓ **Gestión de doble vía:** "De lo local a lo central y de lo central a lo local". Deberá procurarse mecanismos efectivos de apropiación, articulación e implementación de la propuesta tanto en el nivel de gestión local-regional como en el nivel de gestión central. En este sentido se considera que el papel de las alcaldías en su condición de gobiernos locales, deberá ser protagónico en la conducción e implementación de las estrategias en el territorio; en tanto que representantes institucionales de las respectivas entidades responsables del desarrollo rural en cada país (MIDA e INDER), deberán favorecer la gestión de apoyos y avales por parte de los gobiernos centrales, traducidos estos en partidas presupuestarias, priorizaciones y estrategias directamente orientadas al territorio transfronterizo.
- ✓ **Gestión compartida multisectorial:** La identificación de prioridades, la formulación de propuestas y su respectiva implementación, preferiblemente deberá involucrar la participación y aportes de los gobiernos locales, el sector gubernamental, sector empresarial privado, organizaciones comunitarias, organizaciones de apoyo técnico (ONG's especializadas) y organismos de cooperación.
- ✓ **Progresividad y horizonte temporal:** Se procurará el establecimiento de resultados concretos alcanzables en períodos cortos a fin de promover el alcance progresivo de metas de mayor rango. En este sentido se recomienda partir de esfuerzos y logros de pequeña escala que sirvan de base y motivación para posteriores esfuerzos de mayor complejidad. El horizonte temporal recomendado de esta propuesta de territorio transfronterizo es de 10 años.
- ✓ **Gestión por resultados:** La formulación de propuestas de acción en cada uno de los componentes deberá estar orientada al logro de resultados concretos tangibles y verificables en el territorio transfronterizo. Al momento de su implementación, deberá monitorearse de forma permanente el alcance progresivo de dichos resultados lo cual permitirá tomar las medidas correctivas que se consideren oportunas.

Los componentes para impulsar el desarrollo del territorio transfronterizo son:

- ✓ Desarrollo agropecuario
- ✓ Intercambio comercial fronterizo
- ✓ Gestión ambiental conjunta
- ✓ Turismo
- ✓ Fortalecimiento de los Territorios Ancestrales y Pueblos Originarios

Para cada uno de estos componentes, se detallan tendencias deseadas, acciones propuestas, prioridades y actores relevantes (ver detalles en anexo 2).

Además de los componentes, se consideraron cinco desafíos estratégicos importantes de resolver para favorecer un efectivo desarrollo en el territorio transfronterizo, los cuales son:

- ✓ Mejoramiento en la atención de la salud y la seguridad alimentaria y nutricional
- ✓ Reducción de brechas en el acceso a la educación, mejoramiento de la retención académica y alineamiento de la oferta educativa técnica y no formal a las oportunidades de desarrollo de la zona.
- ✓ Mejoramiento de infraestructura vial y dotación de servicios básicos
- ✓ Gestión del riesgo y mitigación de impactos
- ✓ Mejoramiento de la seguridad ciudadana

Para cada uno de estos se indicaron las tendencias deseadas y acciones propuestas (ver detalles en anexo 2).

4.2 Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola

Como parte del proceso de consolidación de la Comisión, se estableció una hoja de ruta en enero 2012, en el marco de un taller sobre análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Se define así una Hoja de Ruta con los siguientes componentes:

- ✓ Fortalecimiento, reestructuración y replanteamiento de la organización, funcionamiento y operatividad de la Comisión con la incorporación del marco legal de ambos países.
- ✓ Revisión, ajuste y enmienda del reglamento de funcionamiento de la Comisión.
- ✓ Inducción y capacitación de los miembros de la Comisión sobre temas tales como adaptación al cambio climático, gestión integral del agua, y gobernanza conjunta de cuencas compartidas/transfronterizas.
- ✓ Conocer los planes de acción de las iniciativas que se están desarrollando en la cuenca del Río Sixaola e identificar los puntos de encuentro y complementariedad de éstas en la zona.
- ✓ Dar a conocer la existencia y propósitos de la Comisión y su gestión (ver anexo 20)

En el marco de este planteamiento, la Comisión reforma y formaliza su reglamento, y además participa en un proceso intensivo de capacitaciones en el tema de gobernanza y gestión integrada de cuencas (ver anexos 21, 22 y 23)

Se destaca también que el 12 y 13 agosto de 2015 se realiza una charla informativa sobre la delimitación fronteriza en el sector de la cuenca del río Sixaola. Se dirigió a funcionarios de las instituciones de gobiernos, organizaciones locales y comunidades en general; en Changuinola, Panamá, con treinta y cinco personas y en Talamanca, Costa Rica con la participación de cincuenta y cuatro personas. La organización de ambos eventos estuvo a cargo de la Comisión Binacional, los Municipios de Changuinola y Talamanca, las Secretarías Ejecutivas del Convenio Binacional para el Desarrollo Fronterizo y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (ver anexo 24).

Por otra parte, se llevaron a cabo dos seminarios de Hidrodiplomacia. El primero fue llevado a cabo el 21 de agosto del 2015 en Ciudad de Panamá y asistieron veintidós personas, posteriormente el 27 de agosto se impartió en San José, Costa Rica, con una asistencia de veintiún personas, entre ellas tomadores de decisiones de diferentes instancias de gobierno, principalmente las autoridades centrales de las instituciones de gobierno que conforman la Comisión Binacional Sixaola (ver anexo 25).

Con los seminarios se buscó brindar insumos técnicos para fortalecer las capacidades en derecho internacional de aguas y construcción de consensos para la gestión integrada de recursos hídricos en contextos transfronterizos, fortalecer los conocimientos prácticos relacionados con la institucionalidad

transfronteriza con énfasis en el concepto de comisión de cuenca y difundir la experiencia de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, impulsada por actores locales de ambos países y el Convenio para el Desarrollo Fronterizo.

Actualmente la Comisión reporta tener un plan de trabajo con las siguientes prioridades:

- ✓ Ágil tránsito de turistas por el Paso Fronterizo, con facilidades y condiciones óptimas.
- ✓ Diversificar la producción y mejorar la competitividad en un grupo de 15 productores seleccionados.
- ✓ Estrategia común de conservación ambiental de los territorios protegidos.
- ✓ Proponer e implementar acciones para la sostenibilidad de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola.
- ✓ Dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola en conjunto con la Unidad Coordinadora.

Por otra parte, cuenta con una matriz de planificación organizada en cinco componentes:

- ✓ Infraestructura
- ✓ Turismo
- ✓ Producción Agrícola
- ✓ Protección y gestión ambiental, y
- ✓ Fortalecimiento institucional

Para cada componente se establecen objetivos, productos, actividades, plazos, indicadores y responsables (ver matriz integrada en anexo 26).

Dentro de los desafíos actuales de la Comisión Binacional se citan:

- ✓ Implementación del Plan de Trabajo Integrado de la Comisión.
- ✓ Formulación de un Plan Estratégico de la Cuenca del Río Sixaola.
- ✓ Impulsar procesos de fortalecimiento de capacidades.
- ✓ Desarrollar estrategias de sostenibilidad temporal y financiera por medio de:
 - Elaboración propuestas
 - Cartera de Proyectos
 - Mesas de negociación con la cooperación

El proceso más inmediato que se encuentra ejecutando la Comisión es la formulación de un proyecto para diversificar la producción y mejorar la competitividad en un grupo de 15 productores seleccionados. Como parte del grupo de trabajo en agricultura, se está formulando el proyecto de producción agrícola sostenible, el cual contaría con el apoyo financiero de una entidad en Andalucía. En la formulación participan UICN, Corredor Biológico Talamanca Caribe y ministerios de agricultura de ambos países.

El proyecto consiste en promover la producción sostenible en 15 fincas ubicadas en la cuenca media y baja del río Sixaola. Se trata de un proyecto de un año con un apoyo financiero de \$100 000 a \$130 000. Se promoverían sistemas de producción agrícola más eficientes, sostenibles, amigables con el ambiente, con medidas de adaptación al cambio climático y enfoque de soberanía alimentaria.

El proyecto se enfoca a pequeños productores de cacao y plátano (principales productos de la zona) y retoma antecedentes de otro proyecto apoyado por el BID, de fincas integradas en las que se promovían buenas prácticas que se compensaban financieramente con un mecanismo de Reconocimiento de Beneficios Ambientales (RBA).

Otro componente importante del proyecto es el intercambio entre productores y la búsqueda de mercados locales para la comercialización con mejores condiciones a las actuales. Tiene también vinculación con oportunidades de turismo rural comunitario. Si bien los fondos no permitirían cubrir una gran cantidad de productores de la cuenca, posibilita desarrollar experiencias modelo con posibilidades de ser replicadas y extendidas.

4.3 Otras planificaciones territoriales y estratégicas

Si bien se mencionaron en apartados anteriores, merecen ser indicados de nuevo otros procesos de planificación territorial que si bien no son de orden binacional o transfronterizo, sí tienen impacto en el territorio en cuestión a ambos lados de la frontera. Estos son:

- ✓ Plan de Desarrollo Humano Cantonal de Talamanca para el período 2014 – 2024 (ver anexo 6).
- ✓ Plan de Desarrollo Rural Territorial Talamanca – Valle de la Estrella para el periodo 2015 – 2020 (ver anexo 7).
- ✓ Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro cuyo plan de acción se formula en octubre de 2008 (ver anexo 8).

5. Información sobre dinámicas de trabajo conjunto entre los actores del territorio

Mucha de la información solicitada para este apartado ya ha sido abordada en los apartados:

- 1.3 Infraestructura, actividades económicas y cadenas de valor transfronterizas e intercambios comerciales,
- 1.4 Procesos demográficos y características de la población,
- 1.5 Migración, empleo y remesas, y
- 1.6 Identidades culturales del territorio transfronterizo

Sin embargo valga destacar que algunos de estos aspectos también fueron valorados en el proceso de formulación de la propuesta de Territorio Transfronterizo, propiamente en el apartado 5 denominado “Dinámicas transfronterizas y ejes articuladores”, en el cual se indica lo siguiente ⁹:

En cada uno de los territorios o municipios se identifican actividades relevantes que le brindan condiciones particulares.

En el municipio de Talamanca se destacan:

- ✓ Actividad bananera en el Valle del Sixaola
- ✓ Actividad agrícola de pequeña escala de productos tradicionales, en especial plátano.
- ✓ Emergente actividad cacaotera.
- ✓ Turismo en la zona costera.
- ✓ Territorios/Pueblos Originarios.
- ✓ Áreas protegidas (zona costera y zonas altas)

En el municipio de Changuinola se destacan:

- ✓ Actividad bananera en el Valle del Sixaola y zonas bajas.
- ✓ Actividad agrícola de pequeña escala de productos tradicionales.
- ✓ Actividad comercial.
- ✓ Generación eléctrica.
- ✓ Territorios/ Pueblos Originarios.

⁹ Propuesta de Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá, julio 2013. Páginas 29-30

- ✓ Áreas protegidas (zona costera y zonas altas)

En el municipio de Bocas del Toro se destacan:

- ✓ Actividad turística.
- ✓ Áreas protegidas
- ✓ Territorios/ Pueblos Originarios.

Sin embargo, como territorio transfronterizo se identifican las siguientes condiciones comunes:

- ✓ Bajos indicadores de desarrollo en relación con los promedios nacionales.
- ✓ Territorios alejados y periféricos de los centros de mayor dinamismo económico.
- ✓ Emergente presencia estatal que se expresa en oficinas regionales de las instituciones públicas.
- ✓ Presencia de programas y proyectos de cooperación internacional.
- ✓ Fuerte vinculación histórica entre sus poblaciones.
- ✓ Pueblos originarios y afro descendientes.
- ✓ Áreas de conservación ambiental.
- ✓ Comparten cuenca del Río Sixaola.
- ✓ Comparten actividades agrícolas, comerciales y turísticas.

A partir de esta caracterización es posible señalar que los principales ejes articuladores que se identifican en el territorio transfronterizo son:

- ✓ Actividad agropecuaria
- ✓ Actividad comercial
- ✓ Protección ambiental
- ✓ Turismo
- ✓ Territorios y Pueblos Originarios

Por otra parte, se identifican una serie de condiciones críticas comunes a los tres municipios que de una u otra forma limitan la consolidación de estos ejes articuladores. Estas condiciones son:

- ✓ Deficientes condiciones de salud y seguridad alimentaria y nutricional, en especial en los territorios y poblaciones originarias.
- ✓ Dificultades de acceso a la educación y retención académica para ciertos grupos de población. Oferta educativa técnica y no formal no siempre están "alineadas" a las oportunidades productivas y de desarrollo.
- ✓ Deficiente infraestructura vial y cobertura de servicios básicos de electricidad y agua potable.
- ✓ Condiciones de riesgo y vulnerabilidad frente a desastres naturales.
- ✓ Desafíos en seguridad ciudadana.

A partir de estas condiciones se identifica el siguiente balance de barreras y oportunidades:

Barreras	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> - Contexto socioeconómico adverso. - Dificultades para la gestión institucional y la gobernanza local. - Desarticulación de las autoridades tanto a lo interno de cada país como a nivel binacional. - Normas no estandarizadas. - Frontera como barrera y no como puente. - No reconocimiento de actividades y poblaciones transfronterizas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hermandad entre los pueblos. - Voluntad política a favor de la integración (Convenio para el Desarrollo Fronterizo Panamá y Costa Rica). - Áreas protegidas binacionales. - Antecedentes de coordinaciones exitosas (programas y proyectos con enfoque binacional) - Experiencias de articulación en gestión del riesgo, manejo de cuencas, turismo y protección ambiental.

Adicional a lo indicado en el documento de propuesta del territorio transfronterizo, valga señalar que los temas o condiciones que con mayor facilidad y fluidez favorecen el intercambio y articulación de actores a nivel transfronterizo y binacional, al día de hoy son:

- ✓ Gestión del riesgo, relacionado con los ciclos de inundación del Río Sixaola. Se destaca en este tema la celebración conjunta del Día Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres en octubre de cada año. En esta celebración se realiza un concurso de bandas con participación de grupos de ambos países (ver anexo).
- ✓ Turismo, relacionado con los polos de atracción turística en Puerto Viejo (Costa Rica) y Bocas del Toro (Panamá). Este sector es uno de los que más aboga por generar mejoras sustanciales en el paso fronterizo (físicas y de gestión), además de la conformación de circuitos y rutas turísticas que incrementen el atractivo de ambos destinos.
- ✓ Protección ambiental. Existen coordinaciones binacionales consolidadas entre autoridades ambientales de ambos países para la protección y gestión conjunta del Parque Internacional La Amistad, lo cual está dando cabida a replicar la experiencia con otras áreas silvestres protegidas cercanas a la desembocadura del río Sixaola (ver nota en anexos).
- ✓ Migración laboral. Más de la mitad de la fuerza de trabajo de las compañías bananeras instaladas en Sixaola es de origen indígena de nacionalidad panameña. Esto provoca un fuerte tránsito de migrantes y procesos de arraigo/movilidad de poblaciones transfronterizas. Las autoridades migratorias y de cedula de ambos países han impulsado acciones conjuntas para contribuir a resolver limitaciones en la documentación y regularización de estos trabajadores y sus familiares.
- ✓ Tránsito de producción agrícola por parte de pequeños y medianos productores. Las poblaciones de la zona transfronteriza dependen mayoritariamente de la actividad agrícola relacionada con la producción de plátano, cacao, tubérculos y banano. Si bien poseen condiciones de producción muy similares en ambos países, no pueden cruzar sus productos al país vecino cuando se presentan oportunidades de comercialización o exportación, debido a las reglamentaciones fito sanitarias de cada país y las limitaciones para homologar parámetros y normas (o falta de voluntad política para hacerlo). Frente a este desafío no se han generado procesos sostenidos de coordinación de productores agrícolas de ambos países, sin embargo es un desafío y una necesidad sentida expresada frecuentemente por los pobladores de la zona.

6. Conclusiones y recomendaciones

La compilación de información secundaria y primaria sobre el territorio transfronterizo, sus características, dinámicas e interacciones de los distintos actores relevantes, permite identificar algunas tendencias y condiciones críticas importantes de considerar al momento de definir estrategias de apoyo y fortalecimiento, sobre todo cuando están relacionadas con representantes de la sociedad civil.

6.1 Presencia simultánea y descoordinada de varias iniciativas de cooperación de origen externo

En los últimos 10 años han intervenido en la zona múltiples iniciativas y proyectos de cooperación de diferente naturaleza pero con intencionalidades similares con énfasis ambiental. A pesar de que sus contrapartes institucionales y organizativas son las mismas, no se identifican relaciones de coordinación entre un proyecto y otro, o bien, relaciones de continuidad sobre los avances y aprendizajes de los proyectos predecesores.

Aunque algunos proyectos coexistieron geográfica y temporalmente, y sus funcionarios y técnicos establecieron relaciones de diálogo y en algunos casos coordinaron actividades conjuntas, es sorprendente identificar cómo realizaron actividades similares que podrían interpretarse como duplicadas, tal es el caso de mapeos de actores, diagnósticos, líneas base y conformación de instancias de contraparte comunitaria e institucional.

Valga destacar que en el mismo año en que la Alianza Público Privada en coordinación con ECADERT impulsaron el proceso de formulación participativa de la propuesta de territorio transfronterizo, el proyecto Binacional Sixaola GEF-BID en coordinación con UICN desarrolló un proceso de apoyo de la Comisión Binacional de la Cuenca para fortalecerla como instancia interlocutora del territorio.

Si bien todos estos actores participaron en la formulación de la propuesta del territorio transfronterizo, es sorprendente identificar que en el proceso de reformulación de la Comisión Binacional no se retoman aspectos de planeación estratégica de la propuesta de territorio transfronterizo, los cuales son altamente pertinentes y coincidentes.

6.2 Existencia de varias propuestas simultáneas de planificación territorial

Cada Estado, en el marco de sus parámetros jurídicos, ha desarrollado esfuerzos de planificación territorial, los cuales, en la mayoría de los casos, no tomaron en cuenta insumos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Sixaola.

Para el caso de Costa Rica, se sobrepone la Planificación del Desarrollo Humano Local Cantonal impulsada por el municipio con el Plan de Desarrollo Rural Territorial Talamanca Valle de la Estrella impulsado por el INDER y el Consejo Territorial. Ambos instrumentos no incluyen consideraciones de tipo transfronterizo binacional a pesar de contar con insumos de calidad para haberlo hecho.

Para el caso de Panamá, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro y su respectivo Plan de Acción, sí toman en cuenta algunas consideraciones de orden binacional y transfronterizo, posiblemente porque fue formulada por la misma empresa consultora que desarrolló la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Sin embargo, se desconocen los planes estratégicos de los municipios de Changuinola y Bocas del Toro, los cuales se enfrentan en el 2016 al desafío de formularlos para acceder a los fondos de descentralización presupuestaria del Estado. Se desconoce además si las autoridades presupuestarias exigirán a estos

municipios priorizar sus estrategias y proyectos en apego a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro.

6.3 Posicionamiento de agendas ambientales internacionales vrs prioridades de la población

A pesar de la descoordinación de las diferentes iniciativas de cooperación internacional y de iniciativas estatales, en el territorio se han desplegado intensos procesos de fortalecimiento de capacidades y de mejoramiento de condiciones para la protección ambiental en sintonía con paradigmas internacionales de gestión integrada de recursos hídricos, gestión de territorios rurales, mejoramiento de las coordinaciones para la protección de las áreas silvestres protegidas, desarrollo de opciones agroproductivas compatibles con el medio ambiente y el cambio climático, además del fortalecimiento del ecoturismo.

Tanto la institucionalidad pública local como las organizaciones de base de la sociedad civil se han visto beneficiadas de una u otra forma con la presencia de múltiples proyectos de cooperación que aportan recursos financieros, logísticos y de personal técnico calificado que han favorecido sus capacidades de coordinación e interrelación para gestionar sus problemas con una perspectiva territorial.

Por otra parte, dichos proyectos han promovido e instaurado estructuras o instancias de gobernanza que requieren de la participación de actores sociales gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, lo cual plantea desafíos importantes sobre todo para favorecer una justa y equiparada participación de la sociedad civil, considerando la heterogeneidad de sus representantes y sus condiciones de desventaja propias del poco desarrollo económico de la región.

Un sondeo de necesidades de capacitación en un colectivo de organizaciones sumado a un mapeo y análisis de actores relevantes en el territorio, muestran que la mayoría de las configuraciones organizativas se dan en torno al tema productivo (74% de las organizaciones de sociedad civil identificadas en el mapeo son de orden productivo y el 26% restante son del campo ambiental). Esto tiene mucha coherencia en una región con indicadores de pobreza y rezago alarmantes en relación con los promedios nacionales.

Es de esperarse, que la necesidad más sentida de los pobladores sea la productiva relacionada con oportunidades económicas. Por otra parte, el estudio de necesidades de capacitación indica que los temas prioritarios son de gestión organizativa y de manejo contable, seguidos por dificultades para la producción y comercialización. Muy en último lugar se mencionó la educación ambiental.

Estos datos indican que las necesidades más sentidas para los pobladores y sus organizaciones son de orden económico y productivo; sin embargo, se les solicita que participen activamente de instancias multisectoriales de gobernanza en las que los temas prioritarios son de protección ambiental y de gestión de recursos ambientales. Esta divergencia de intereses podría explicar el por qué las instancias de coordinación decaen y desaparecen cuando se acaban los apoyos de los proyectos de cooperación, pues para la gran mayoría no responden de forma efectiva a sus necesidades e intereses prioritarios.

6.4 Cuenca Binacional del Río Sixaola vrs Territorio Transfronterizo Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro

Las iniciativas de cooperación internacional que fomentaron la creación de la Comisión Binacional circunscribieron su ámbito de acción a la Cuenca del Río Sixaola que cubre un área de 2839,6 km²; sin embargo, la propuesta de territorio transfronterizo corresponde a una unidad geográfica de mayores dimensiones que incluye el territorio de tres municipios que cubren un área de 7257.13 km².

Si se valora la conformación de sus participantes gubernamentales, son prácticamente los mismos si se ampliara el ámbito geográfico de influencia; en tanto que habría que valorar las implicaciones en cuanto a representantes de la sociedad civil.

Si la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola se quiere fortalecer y posicionar como instancia de gobernanza, pero también como espacio de diálogo y concertación de iniciativas para el desarrollo territorial transfronterizo, concebido con un ámbito de acción geográfica equivalente a los territorios de los tres municipios, sería recomendable valorar algunos aspectos de su constitución comenzando por el nombre mismo.

6.5 Desafíos de planeación estratégica de la Comisión Binacional

Si bien la Comisión Binacional cuenta con una hoja de ruta, una identificación de prioridades y un sólido reglamento que aporta un claro marco jurídico para su actuación; se carece de un plan estratégico que defina su horizonte y le brinde un marco de referencia a las acciones que desarrolle o promueva en los próximos años.

Valga destacar que la Comisión cuenta con muy valiosos insumos para orientar este ejercicio de planeación estratégica pendiente, entre los que destacan:

- ✓ El reglamento mismo de la Comisión, el cual contiene múltiples elementos para el marco estratégico.
- ✓ La propuesta de Territorio Transfronterizo Talamanca – Changuinola y Bocas del Toro, en especial el apartado 6 de principios, enfoque metodológico, componentes y desafíos estratégicos.
- ✓ Las lecciones aprendidas y el saber acumulado a lo largo de los años de existencia y gestión conjunta.
- ✓ El mapeo y análisis de actores sociales de la Cuenca Binacional.
- ✓ El estudio de necesidades de capacitación de organizaciones de la Cuenca Binacional.
- ✓ La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola

En este proceso es importante señalar que uno de los hallazgos de la primera misión en cuanto a fortalecimiento de capacidades de la Comisión Binacional y su equipo directivo, de destaca la necesidad de reforzar aspectos metodológicos y operativos relacionados con elaboración de propuestas, formulación de proyectos, capacidades de gestión/incidencia y gestión integrada de cuencas. Se menciona también necesidades de mejoramiento tanto conceptual como operativo en los enfoques de Desarrollo Rural Territorial, Multidimensional, Fronterizo y Binacional (conceptos, enfoques, herramientas, instrumentos y metodologías).

6.6 Desafíos de ampliación de la participación de representantes de la sociedad civil

Otro de los aspectos identificados en la primera misión, es la importancia de ampliar numéricamente la participación de representantes de la sociedad civil propiciando que al menos pueda igualarse al número de representantes gubernamentales. Se busca con esto enriquecer y diversificar el espacio de diálogo y coordinación con mayor apego al enfoque territorial y multi sectorial.

Es importante considerar que es conveniente valorar este posible cambio en el marco de una reflexión estratégica de la comisión como un todo (señalado en el apartado anterior). El aumento numérico debe darse partiendo de una valoración de las configuraciones organizativas existentes en la zona, para lo cual ya se cuenta con un mapeo y análisis de actores que aporta insumos en cuanto a proporción y temáticas relevantes.

Por otra parte, la ampliación del número de representantes debe ir acompañada de una valoración minuciosa de los intereses y necesidades más sentidos por parte de estas organizaciones, lo cual conlleva a elaborar estrategias de motivación para estimular la participación en esta instancia, pero más aún para lograr su permanencia y dinamismo.

Tomar en cuenta las necesidades y prioridades de esta población es un paso fundamental para el establecimiento de los planes de acción de la comisión. Por otra parte es importante considerar que se requieren estrategias de fortalecimiento de capacidades para mejorar las condiciones de los/as representantes y lograr así mayor "nivelación" y capacidades de diálogo e interlocución frente a los representantes de gobierno.

¿Cuáles proyectos o iniciativas podría impulsar la Comisión Binacional suficientemente atractivos para las organizaciones de sociedad civil de la zona, de modo que estas mantengan su motivación para participar de forma sostenida?

¿Cómo conciliar las necesidades e intereses prioritarios de las organizaciones de la sociedad civil (mayoritariamente productivos y de gestión organizativa) con las prioridades e intereses de los organismos de cooperación que operan en la zona (mayoritariamente de protección ambiental)?

Estas son interrogantes importantes de discutir antes de resolver mecánicamente en el reglamento la modificación en el número de participantes representantes de organizaciones de la sociedad civil.

ANEXOS

Anexo 1: Cuestionario para la recogida de información sobre proceso de conformación de los territorios rurales.

Anexo 2: Propuesta Territorio Transfronterizo del Caribe de Costa Rica y Panamá Talamanca – Changuinola – Bocas del Toro.

Anexo 3: Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola

Anexo 4: Necesidades de capacitación de 24 organizaciones de la cuenca binacional en Costa Rica y Panamá

Anexo 5: Análisis de Actores Sociales e Institucionales en la Cuenca del Río Sixaola

Anexo 6: Plan de Desarrollo Humano Cantonal de Talamanca 2014 - 2024

Anexo 7: Plan de Desarrollo Rural Territorial Talamanca – Valle de la Estrella 2015 – 2020

Anexo 8: Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro

Anexo 9: Listado de contactos y organizaciones, proyecto Alianza Público Privada

Anexo 10: Síntesis de Línea Base, proyecto Alianza Público Privada

Anexo 11: Mapeo y análisis de actores de la cuenca binacional del Río Sixaola

Anexo 12: Lista de actores del Territorio Rural Talamanca Valle de la Estrella

Anexo 13: Listado de organizaciones del sector de Sixaola

Anexo 14: Artículo “Cooperación transfronteriza y ambiente en América Central: el caso de la cuenca del río Sixaola entre Costa Rica y Panamá”, de Tania Rodríguez Echavarría, 2013.

Anexo 15: Artículo “Dinámicas de cooperación transfronteriza alrededor de la gestión ambiental de la cuenca del río Sixaola, en la frontera entre Costa Rica y Panamá”, de Lucile Medina y Tania Rodríguez, setiembre 2011.

Anexo 16: Pronunciamiento Unión de Pueblos Originarios Transfronterizos

Anexo 17: Memoria del Conversatorio Binacional de Turismo Rural Comunitario

Anexo 18: Brochure informativo de la Red Binacional de Turismo Comunitario

Anexo 19: Reglamento de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola.

Anexo 20: Nota informativa de UICN “Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola establece Hoja de Ruta”

Anexo 21: Nota informativa de UICN “La Comisión Binacional aprueba un nuevo Reglamento”.

Anexo 22: Nota informativa de UICN “Reglamento de la Comisión Binacional Un instrumento para la sostenibilidad social y ambiental”.

Anexo 23: Nota informativa de UICN “Capacitación en gestión de cuencas”.

Anexo 24: Nota informativa de UICN “Delimitación fronteriza en el sector de la cuenca del Río Sixaola”.

Anexo 25: Nota informativa de UICN “Hidrodiplomacia en Costa Rica y Panamá”

Anexo 26: Matriz integrada de planificación Comisión Binacional