

Bienes Públicos Regionales

Retos y Oportunidades para su
Creación y Gestión en Centroamérica



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo
Grunwaldt, Alfred.

Bienes públicos regionales: retos y oportunidades para su creación y gestión en Centroamérica / Alfred Grunwaldt; editor, Luis Diego Segura Ramírez.
p. cm. — (Monografía del BID; 551)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public goods-International cooperation.
2. Central America –Economic integration.
- I. Segura Ramírez, Luis Diego. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Cambio Climático. III. Título. IV. Serie. IDB-MG-551

Palabras Clave: Bienes públicos Regionales, Centroamérica, Integración Regional, SICA, Cooperación
Códigos JEL: O38, Q58, Q59

Copyright © [2017] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Autor: Banco Interamericano de Desarrollo

Un agradecimiento especial al editor de la monografía:
Luis Diego Segura Ramírez

El BID agradece a la institución involucrada y reconoce a: Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

Para mayor información:
Alfredg@iadb.org
luisdiegosegura@gmail.com

337.1728

G891b Grunwaldt, Alfred.

Bienes públicos regionales: retos y oportunidades para su creación y gestión en Centroamérica / Alfred Grunwaldt y Banco Interamericano de Desarrollo ; editor, Luis Diego Segura Ramírez. – San José, C.R.: BID ; ICAP, 2017.

213 p. – (Monografía del BID ; 551).

ISBN: 978-9977-20-129-0

1-BIENES PUBLICOS REGIONALES 2-INTEGRACION REGIONAL 3-COOPERACION INTERNACIONAL 4- CENTROAMERICA I. Segura Ramírez, Luis Diego. II. Banco Interamericano de Desarrollo. III. Título. IV. Serie.



Lista de Abreviaturas

ACLAC	Área de Conservación La Amistad Caribe de Costa Rica
ACLAP	Área de Conservación La Amistad Pacífico de Costa Rica
ADITICA	Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena Cabécar
ADITRIBI	Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena Bribri
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFWA	Air Force Weather Agency
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMUGOLFO	Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
AMUSDELU	Asociación Intermunicipal de los Municipios del Sur del Departamento de la Unión
AMUNICHI	Asociación de Municipios del Departamento de Chinandega
AMUNORCHI	Asociación de Municipios del Norte de Chinandega
ASINORLU	Asociación Intermunicipal de los Municipios del Norte del Departamento de La Unión
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPR	Bienes Públicos Regionales
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBCRS	Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola
CBP	Comisión Binacional Permanente Costa Rica - Panamá
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de América Central
CIJ	Corte Internacional de Justicia de la Haya
COMISCA	Consejo de Ministerios de Salud de Centro América
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano

CTSB	Comisión Técnica Sectorial Binacional del PILA Costa Rica - Panamá
CVA	Corredor Vial Atlántico
DAI	Development Alternatives Inc
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia
DTN	Defectos del Tubo Neural
ECADERT	Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial
ECOSUR	Colegio de la Frontera Sur
ENOS	fenómeno de El Niño – Oscilación del Sur
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
ERDS	Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola
FAA	Federal Aviation Administration
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Social
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GIZ	Agencia de Cooperación Internacional de Alemania
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
IDELCA	Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica
INBIO	Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Renovables de Panamá
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
MAFRON	Mancomunidad de Municipios Fronterizos
MANBOCAURE	Mancomunidad de Municipios del Cerro La Botija y Guanacaure
MANORCHU	Mancomunidad de Municipios del Norte de Choluteca
MERALVIS	Asociación Mejorando el Desarrollo Rural a través de la conservación de la vida Silvestre
MiAmbiente	Ministerio de Ambiente de Panamá
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MRPRC	Mecanismo Regional para la Paz y de Resolución de Conflictos
NASA	Administración Nacional Aeronáutica y el Espacio
NASMAR	Mancomunidad Nacaome-San Lorenzo-Marcovia
NCAR	National Center for Atmospheric Research

NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEА	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ORASECOM	Comisión del Río Orange-Senqu
OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo en América Central
PILA	Parque Internacional de la Amistad entre Costa Rica y Panamá
PRCC	Programa Regional de Cambio Climático
PROMECAFE	Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional
SAMRE 3	Sistema Automatizado de Modelación Regional del clima para tres meses
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá
UCA	Universidad Centroamericana
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USMAB	Programa de los Estados Unidos sobre el Hombre y la Biósfera
UTEB-PILA	Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad
WRF	Weather Research Forecast

I. Tabla de Contenidos

II. INTRODUCCIÓN.....	13
III. CAPÍTULO PRIMERO: Un acercamiento a la teoría de Bienes Públicos Regionales.....	17
1. Introducción al capítulo.....	17
2. Asignación de recursos y fallas de mercado.....	18
3. Los bienes públicos.....	20
4. Hacia una ampliación del concepto de bien público.....	23
5. ¿Por qué producir bienes públicos?.....	27
6. Los BPR como herramienta para la gestión de la globalización.....	30
7. Conclusiones del capítulo.....	37
8. Referencias bibliográficas del capítulo.....	39
IV. CAPÍTULO SEGUNDO: BPR como instrumento de integración y desarrollo: El caso de la ausencia de un BPR en el Golfo de Fonseca.....	43
1. Introducción al capítulo.....	43
2. Integración centroamericana.....	46
3. Golfo de Fonseca.....	54
3.1 Institucionalidad existente en el Golfo de Fonseca....	58
3.2 Golfo de Fonseca: Problemática ¿Límites?.....	63
4. La iniciativa del BID para la promoción de BPR.....	66
5. Ejemplos de BPR en Centroamérica.....	70
5.1 Promoción de la Administración del Agua como Bien Público Regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio (2005).....	75
5.2 Fortificación Centroamericana de Alimentos con Ácido Fólico y Otros Micro-nutrientes como un Bien Público Regional (2006).....	80
Intervención del BID y construcción de un mecanismo regional de integración.....	83
5.3 Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (2010).....	84
6. Conclusiones del capítulo: BPR como una oportunidad en el Golfo de Fonseca.....	89

7. Referencias bibliográficas del capítulo.....	94
V. CAPÍTULO TERCERO: El potencial de la cooperación en la gestión como BPR de recursos ambientales compartidos: Los casos del Parque Internacional de la Amistad y el Río Sixaola entre Costa Rica y Panamá.....	99
1. Introducción al capítulo.....	99
1.1 La Cuenca Binacional del Río Sixaola	102
1.2 Parque Internacional La Amistad.....	104
1.3 La Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad como Bienes Públicos Regionales.....	107
2. Modelo de gestión.....	109
2.1. Cuenca Binacional del Río Sixaola.....	109
2.2. Parque Internacional La Amistad.....	122
3. Criterios clave para la gestión de recursos naturales compartidos como BPR.....	134
4. Potencialidad de creación de BPR en Centroamérica alrededor de recursos naturales compartidos.....	139
4.1 El Tapón del Darién y la zona norte del Chocó colombiano.....	140
4.2 La Selva Maya: Reservas de la Biósfera Maya (Guatemala) y Calakmul (México) y; Área de Conservación del Río Bravo (Belice).....	145
5. Conclusiones del capítulo.....	150
6. Referencias bibliográficas del capítulo.....	154
VI. CAPÍTULO CUARTO: BPR intangibles, el caso del Mecanismo Regional de Capacitación y Asistencia Técnica a Gobiernos Locales para la Gestión Integral del Riesgo y adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública y el caso del Programa Regional de Cambio Climático de Alternativas para el Desarrollo.....	159
1. Introducción al capítulo.....	159
2. Por qué los casos presentados pueden ser definidos como BPR.....	161
3. Mecanismo regional de capacitación y asistencia técnica a gobiernos locales para la gestión integral del riesgo y	

adopción del blindaje climático de la infraestructura pública.....	163
3.1 Qué es y para qué sirve el blindaje ante el cambio climático.....	164
3.2 Antecedentes del Mecanismo Regional.....	165
3.3 Objetivo del proyecto.....	168
3.4 Objetivo de la metodología del Mecanismo Regional de Blindaje de Infraestructura ante el Cambio Climático.....	168
3.5 Descripción de la metodología.....	168
3.6 Experiencias locales del Mecanismo Regional de Blindaje de Infraestructura ante el Cambio Climático en Centroamérica.....	172
3.6.1 Establecimiento del convenio con las contrapartes nacionales y criterios de selección de los municipios participantes.....	173
3.6.2 Aplicaciones de la metodología: casos locales ejecutados por el Mecanismo Regional de Blindaje ante el cambio climático.....	174
3.7 Productos del mecanismo: caja de herramientas y recursos relacionados.....	180
3.8 Acceso al entorno y tipo de guía que ofrece	181
3.9 Lecciones aprendidas y buenas prácticas.....	182
3.10 Lecciones aprendidas.....	182
3.11 Buenas (o mejores) prácticas.....	185
4. Centro Clima: un mecanismo de información regional con características de Bien Público Regional.....	188
4.1 Antecedentes.....	188
4.2 Objetivos del proyecto.....	189
4.3 Países integrantes.....	189
4.4 Descripción del proceso de diseño y desarrollo.....	190
4.5 Productos del Centro.....	190
4.6 Centro Clima: Plataforma Regional de Información Climática para Centroamérica y República Dominicana con un enfoque de BPR.....	191
4.6.1 Características del Centro Clima.....	191
4.6.2 Aliados y componentes desarrollados.....	192

4.7 Ventajas y limitaciones del Centro Clima como BPR para la región centroamericana.....	200
4.7.1 Ventajas.....	200
4.7.2 Limitaciones.....	201
4.8 ¿Cómo Centro Clima puede potenciar la cooperación e integración regional?.....	201
5 Conclusiones del capítulo.....	202
6 Referencias bibliográficas del capítulo.....	204
 VII. CAPÍTULO CINCO: BPR como propuesta para fortalecer la cooperación e integración regional en Centroamérica.....	207
1. Introducción al capítulo.....	207
2. Propuesta de agenda de trabajo para generar BPR con apoyo desde la institucionalidad del SICA.....	210
3. Referencias bibliográficas del capítulo.....	213

Índice de cuadros

Cuadro III1

características y tipología de los bienes según sus beneficios.....	24
--	----

Cuadro III2

Alcance geográfico de los bienes públicos.....	27
--	----

Cuadro III3

Categorías para la producción de BPG.....	36
---	----

Cuadro IV1:

Proyectos de la Iniciativa de BPR del BID en la Región de América Central y República Dominicana.....	70
--	----

Cuadro V1:

Subregiones de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (Costa Rica-Panamá).....	104
---	-----

Cuadro V2: Ecosistemas del Parque Internacional

de la Amistad (Costa Rica-Panamá).....	105
--	-----

Cuadro V3:

La Asamblea de la CBCRS.....	112
------------------------------	-----

Cuadro V4:

Estructura de los Grupos Especiales de Trabajo.....	116
---	-----

Cuadro V5:

Principales iniciativas de cooperación internacional
para el desarrollo en la Cuenca del Río Sixaola.....119

Cuadro V6:

Administración Parque Internacional La Amistad.....123

Cuadro V7:

Plan de Manejo del Parque Internacional La Amistad.....125

Cuadro V8:

Principales iniciativas de cooperación internacional
para el desarrollo el Parque Internacional de la Amistad.....131

Cuadro V9:

Superficie y datos demográficos de la región
transfronteriza de Darién.....141

Cuadro VI1:

Países, municipios y tipos de obras beneficiarias.....172

Cuadro VI2:

Descripción de varios casos locales desarrollados en
el marco del proyecto de blindaje ICAP – CEPREDENAC.....175

Cuadro VI3:

Lecciones aprendidas del mecanismo de blindaje
ICAP-CEPREDENAC.....183

Cuadro VI4:

Buenas prácticas identificadas durante la realización
del proyecto de blindaje ICAP-CEPREDENAC.....185

Índice de ilustraciones

Ilustración V1:

Matriz de análisis para valorar la potencialidad de gestión
como BPR de recursos naturales compartidos.....137

Ilustración V2:

Aplicación de la matriz de análisis a los casos estudiados.....138

Ilustración V3:

Aplicación de la matriz de análisis a los cuatro
casos estudiados.....152

Ilustración VI1:

Diseños del puente del Río Grande y Muelle del Puerto
(algunas de opciones propuestas).....169

Ilustración VI2:

Imágenes del toolbox www.blindajeclimatico.org

y la metodología.....	180
Ilustración VI3:	
Imágenes del toolbox www.blindajeclimatico.org y los cursos de capacitación.....	181
Ilustración VI4:	
Acceso de bienvenida del Centro Clima (web).....	191
Ilustración VI5:	
Imagen de tipos de datos espaciales aportados por la NASA.....	193
Ilustración VI6:	
App de usuarios del Coffee Cloud.....	195
Ilustración VI7:	
Información Climática disponible en Clima Pesca.....	197
Ilustración VI8:	
Imagen desplegada en línea del recurso Forest Guardian...	199

Índice de recuadros

Recuadro IV1: Objetivos y Propósitos del SICA.....	50
Recuadro IV2: El amor por la integración.....	52
Recuadro V1: Principios que rigen la CBCRS.....	110
Recuadro V2: Actores de la CBCRS.....	111
Recuadro V3: Financiamiento de la UTEB-PILA.....	128

Índice de mapas

Mapa IV1: Ubicación del Golfo de Fonseca.....	55
Mapa IV2: Fronteras Marítimas de Golfo de Fonseca.....	64
Mapa V1: La cuenca del Río Sixaola entre Costa Rica y Panamá.....	104
Mapa V2: Parque Internacional de la Amistad entre Costa Rica y Panamá.....	107

II. INTRODUCCIÓN

En 2021 Centroamérica cumplirá 30 años desde que en 1991 decidiera reactivar su proceso de integración y creara el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA– y sus respectivos órganos e instancias. En el marco de este proceso se han logrado importantes hitos para la región tanto en lo económico, social como en un sinnúmero de otras áreas. Sin embargo, también el proceso ha pasado por distintas etapas críticas sobre su capacidad de gestión, la variedad de instancias, instituciones y órganos, así como su sostenibilidad futura y los beneficios que ésta rinde a las sociedades centroamericanas.

Es en este marco que, desde el Instituto Centroamericano de Administración Pública – ICAP–, nos parece fundamental profundizar la discusión sobre cuál es la integración que necesitamos y queremos para la Centroamérica de los próximos 10 o 20 años. El ICAP, por su mandato de creación, tiene por objetivos profundizar los procesos de investigación y análisis sobre la integración, generar procesos de formación que mejoren las capacidades de gestión de las administraciones públicas de la región y así mismo ser un ente de apoyo en la mejora de dichas capacidades a través de la asistencia técnica.

Los retos y demandas que presenta el actual contexto internacional y regional requieren de un proceso integrador más ágil y con capacidad de hacer introspección sobre lo que ha funcionado y las áreas donde se debe mejorar. En este sentido los esfuerzos de los últimos años desde el ICAP han estado centrados en estudiar y reflexionar sobre la integración en Centroamérica y lo que inclusive otras regiones en procesos similares han venido haciendo. Es por ello que hemos co-organizado con la Secretaría General del SICA actividades de reflexión sobre la integración con expertos regionales (Marzo 2016 en Costa Rica y Julio 2016 en El Salvador), además hemos impulsado dos líneas de investigación que buscan brindar aportes no solo académicos si no también propositivos en áreas como la prospectiva estratégica para la integración (se

ha publicado un cuadernillo especial y un número de la revista del ICAP en el tema) así como la creación y gestión de Bienes Públicos Regionales qué es el centro de esta publicación.

Los Bienes Públicos Regionales –BPR– no son un concepto teórico nuevo o innovador, desde la década del 50 se viene discutiendo sobre los bienes públicos, bienes públicos globales y también los de carácter regional. Más recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo – BID–, a través de su iniciativa de Bienes Públicos Regionales, se ha dado a la tarea de impulsar su creación en América Latina y el Caribe, para el BID un BPR es “todos aquellos bienes, servicios o recursos producidos y consumidos colectivamente por el sector público y, donde sea apropiado, por el sector privado sin fines de lucro en un mínimo de tres países”.

El ICAP en asocio con el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de América Central – CEPREDENAC– ha venido trabajando desde el 2013 en la creación y gestión de un BPR que ha sido financiado por el BID. Esa experiencia de gestión ha motivado el interés de profundizar el estudio sobre la experiencia centroamericana en la creación y gestión de BPR para comprender su valor, oportunidades y desafíos. Este libro es producto de ese interés y procura no solo conocer las experiencias regionales sino que, en el fondo, sugiere que la región, y más aún el SICA, valore a los BPR como una oportunidad para profundizar los lazos de cooperación e integración regional para impulsar un mayor desarrollo sostenible para las sociedades centroamericanas.

Con ese objetivo en mente es que en el primer capítulo, elaborado por Alberto Arias, se presenta el estado de la discusión teórica respecto del concepto, clasificación y valoración de éstos a nivel internacional. Para ello el autor estudió la evolución del debate internacional del concepto, sus características y posiciones iniciales y más recientes.

El segundo capítulo estudia la situación actual del Golfo de Fonseca y sus problemáticas para comprender cómo la ausencia de mayor cooperación e integración entre los países afecta de

forma negativa las condiciones de desarrollo de los pobladores de esa región. Aquí los autores Olman Segura y Edgardo Muñoz estudian cómo un BRP podría impactar positivamente a los pobladores y ecosistemas del Golfo de Fonseca impulsando, a su vez, una mayor integración entre los países vecinos. Para ello también estudian los efectos que los BPR han tenido en otras regiones y áreas temáticas.

El tercer capítulo estudia los casos de la Gestión Conjunta de la Cuenca del Río Sixaola y del Parque Internacional de la Amistad entre Costa Rica y Panamá como casos de BPR en recursos naturales. Los autores, Luis Diego Segura y Nazareth Porras, parten del estudio tanto de su creación como de su gestión para comprender cuándo puede ser posible producir un BPR en el marco de recursos naturales compartidos por dos o más países. Además, presenta una valoración de la posibilidad de trasladar este tipo de experiencias a otras zonas como el Darién entre Panamá y Colombia, y la Selva Maya entre Guatemala, México y Belice.

Si bien el segundo y el tercer capítulo estudian los efectos de BPR (y su ausencia) sobre territorios y población en zonas fronterizas, el cuarto capítulo estudia dos casos de BPR intangibles que facilitan la producción de servicios de gran valor público y social. Adriana Bonilla y Alejandro Solís presentan dos casos de estudio enfocados en la generación de BPR para la adaptación a los efectos de cambio climático, la primera es la experiencia del ICAP y CEPREDENAC produciendo el “Mecanismo Regional para la Gestión Integral del Riesgo y Adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública”; la segunda experiencia es Centro Clima, la primera plataforma de información climática regional en Centroamérica. Ambos BPR son plataformas en línea, de modo que presentan características muy interesantes de estudiar y eventualmente recrear en otras áreas de interés para la región.

Finalmente, el quinto capítulo presenta, a modo de conclusión, una propuesta desde el ICAP para impulsar una iniciativa para promover la creación y gestión de más BPR como parte del proceso de integración regional en Centroamérica, sobre todo,

aprovechando el marco de políticas regionales que el SICA ha venido generando los últimos 7 años. Los autores Olman Segura y Luis Diego Segura, plantean la oportunidad que representaría para la región impulsar la creación de un conjunto de BPR que no solo procuren resolver problemas comunes en Centroamérica, sino que inclusive puedan promover una mayor integración.

Es claro que cualquier estudio y propuesta en ésta materia está abierta a su debate y crítica por expertos y líderes en la región, justamente el objetivo de este esfuerzo es fomentar una discusión informada y propositiva que nos permita, como la región interdependiente que somos, reflexionar de hacia donde debe marchar la región en su conjunto, y qué nuevos aportes puede dar la institucionalidad del SICA para avanzar hacia una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

PhD Alexander López Ramírez
Director
Instituto Centroamericano
de Administración Pública
– ICAP

III. CAPÍTULO PRIMERO.

Un acercamiento a la teoría de Bienes Públicos Regionales

Alberto Arias Arguedas¹

1. Introducción al capítulo

El fenómeno de la globalización asociado a los cambios científicos y tecnológicos ha repercutido en el replanteamiento de los paradigmas tradicionales de pensamiento. Esto en primer lugar porque se ha generado un efecto de proximidad que se asocia con modelos flexibles de producción y en un segundo lugar porque producto de la acción antropomórfica transfronteriza se ha experimentado un incrementado sustancial de las fallas de mercado.

Es en este sentido que, el presente capítulo explora el desarrollo teórico asociado a los BPR. Estos se perciben como un mecanismo que, en principio, sirven como marco de análisis para dar respuesta a los efectos negativos que han sido resultado directo o colateral del fenómeno de la globalización. Desde la perspectiva de Villa, R (2007) “la creación de un bien público regional (BPR) es un tipo de solución del ámbito transnacional para aquellas fallas de mercado que se han agudizado como resultado de la globalización”.

Partiendo de lo anterior, en la primera sección de este capítulo se hace referencia a elementos fundamentales de la teoría económica moderna vinculados a la asignación de los recursos y las fallas de mercado, mientras que en la segunda parte se

1 MSc. Alberto Arias Arguedas: Maestría en relaciones internacionales con énfasis en comercio internacional de la Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente trabaja con el ICAP en materia de encadenamientos productivos y banca para el desarrollo; además es asesor de la Universidad Nacional en gestión académica. Se ha especializado en el uso de software para análisis prospectivo, ha sido consultor para el Estado de la Región, asistente de investigación para la Comisión Nacional de Aguas de México y para la Universidad de Oslo, Noruega. Email: alberto.arias.arguedas@una.cr

abordan los fundamentos teóricos de los bienes públicos esbozados a partir de la segunda mitad del siglo XX por autores como Samuelson, Musgrave y Olson.

Aunado a lo anterior, en la tercera sección se realiza un análisis del concepto de bien público desde el punto de vista espacial y de sus beneficios, mientras que en el cuarto apartado se revisan elementos teóricos que justifican la producción de estos, para finalmente establecer los argumentos a favor de BPR como herramienta que facilita la gestión de la globalización en Centroamérica.

2. Asignación de recursos y fallas de mercado

Adam Smith afirmaba que los participantes en la economía son movidos por los intereses personales y, en la búsqueda de esos intereses, “la mano invisible” del mercado lleva a los individuos a promover el bienestar económico general. En otras palabras, son las fuerzas de demanda y oferta las que se encargan de maximizar los excedentes de los productores y consumidores al asignarse los recursos de una manera óptima, con lo cual se alcanza la eficiencia.

No obstante, el acercamiento de Smith para explicar el comportamiento de los mercados exigía la existencia de una competencia perfecta. Sin embargo, en el mundo contemporáneo existe una interconexión flexible asociada a la producción, que ha generado una expansión exponencial en los flujos comerciales internacionales de bienes, servicios y capitales, lo que ha repercutido en que las fallas de mercado se multiplicaran y con ello se redujera vertiginosamente la eficiencia de los mismos. Es decir, existen consecuencias negativas en el funcionamiento del mercado que provocan que este no sea eficiente en la asignación de los recursos, lo cual implica que “la noción de que las fuerzas del mercado por sí solas solucionarían los problemas de asimetría o desbalance no se ha concretado” (Bocalandro, L & Villa, R. 2009; 3).

Desde el punto de vista de Stiglitz, J (2000; 92-101) existen seis importantes condiciones en las que las economías no son óptimas (eficientes) en el sentido de Pareto² y es particularmente a éstas las que se les conoce como fallas de mercado, específicamente, en este conjunto encontramos la competencia imperfecta, la existencia de bienes públicos, las externalidades positivas o negativas, mercados incompletos, fallos de información asociados al mercado y los ciclos económicos. Además, Stiglitz señala que las fallas de mercado anteriormente descritas no son excluyentes entre sí, lo que complejiza dar solución a los efectos derivados del mal funcionamiento de los mismos.

Aunado a lo anterior, Stiglitz, J (2000) argumenta que la existencia de las fallas del mercado, la mala distribución de la renta y las malas decisiones de los individuos, como por ejemplo el tabaquismo; constituyen los tres argumentos principales desde el punto de vista de la economía del bienestar para la intervención del Estado y es desde este ángulo que se emprenden acciones en busca de mejorar las condiciones de un grupo que está siendo afectado.

Cabe resaltar que, las fallas de mercado, han generado gran interés entre grupos de intelectuales, lo que ha conducido a investigaciones que derivan en resultados que van desde una rigurosidad teórica hasta el pragmatismo que genera la experiencia. Caso particular de ello ha sido todo el desarrollo que se ha presentado desde la segunda mitad del siglo XX vinculado a la existencia de los bienes públicos.

En particular, la existencia de los bienes públicos proviene de ciertas situaciones en las que el mercado no genera los suficientes incentivos para que los productores privados oferten un bien o servicio. Dicho de otra manera, los bienes públicos se pueden considerar desde la lógica de la producción privada como bienes no rentables. No obstante, cuando existe un interés público en la producción del bien no rentable, será en la

2 Un óptimo en el sentido de Pareto es una situación en la cual no se puede mejorar la situación de nadie sin afectar a otro.

mayoría de los casos el Estado quien intervenga para solventar la necesidad de la sociedad. Ejemplo de ello son: la seguridad nacional y los servicios públicos de salud, entre otros.

Tomando en cuenta lo anterior, en las siguientes secciones se explora brevemente algunos elementos claves asociados a la temática, lo que persigue sentar algunas bases teóricas para dar paso a una discusión más actual, la cual remite a los bienes públicos internacionales en sus variantes global y regional.

3. Los bienes públicos

Es conocido en la literatura económica que existen numerosos estudios relacionados con el concepto de bien público. En este sentido uno de los primeros análisis rigurosos sobre el tema fue abordado por Samuelson, P (1954), quien partía de una diferenciación basada en la forma del consumo de un bien. Así, distinguió entre bienes de consumo privado y bienes de consumo público. Para este teórico, se debía observar el grado de divisibilidad que un bien presentara en su consumo conduciendo ello a dos conclusiones importantes. La primera establecía que, los bienes cuyo consumo no podía dividirse, eran considerados como bienes públicos y en segundo lugar, si el consumo de un individuo no reducía el consumo de otro individuo, este entraba en la categoría de bien público puro.

Aunado a lo anterior Jordana (2007; 40) comenta que en 1959, Richard Musgrave apuntó un razonamiento distinto para analizar los bienes públicos. Se trataba del criterio de exclusión: al respecto Musgrave sostenía que sólo debían considerarse en esta categoría aquellos bienes que no era posible impedir a nadie su consumo. Lo cual conducía a la conclusión, que si se podía introducir algún mecanismo de exclusión sobre el consumo del bien, entonces podría generarse un mercado para regularlo, y por lo tanto debía ser considerado como un bien privado.

Adicionalmente Mancur Olson realizó un acercamiento distinto hacia la teoría de bienes públicos, ya que este partía de un

análisis de la acción colectiva³. Para Olson (1965; 24) los bienes comunes o colectivos se definen como aquellos tales que, si una persona que forma parte de un grupo lo consume, no puede ser negado a los otros miembros de ese grupo. Lo cual implica, que aquellos que no lo compran o no lo pagan no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el uso de ese bien. Ejemplos clásicos de estos son los servicios de protección militares y policiales, así como los tribunales de justicia.

Consecuentemente, los aportes de Samuelson, Musgrave y Olson, entre otros, sirvieron para establecer las dos características principales asociadas a los bienes públicos puros, las cuales son la no rivalidad en el consumo e inaplicabilidad del principio de exclusión. En palabras de García (2004):

"La no rivalidad está asociada al hecho de que la participación de un agente adicional en los beneficios derivados del consumo de un bien no reduce los beneficios obtenidos por los demás consumidores, lo que implica que el coste marginal de admitir un usuario adicional es cero... Por otra parte, la no exclusividad implica que no es posible (incluso aunque sea eficiente) una vez provisto el bien, excluir de los beneficios de consumo a ningún agente"

Es importante notar que la provisión de los bienes públicos puros acarrea una complicación significativa, la cual se relaciona con el usuario gratuito (freerider). Esto se traduce, en que todos y cada uno de los agentes que disfrutan del bien público tendrá incentivos para no revelar sus preferencias y simplemente aprovechar las provisiones realizadas por otros. Consecuentemente, si todos los agentes actúan de esta forma, el sistema que lo provea tendrá algún grado de dificultad para funcionar eficientemente.

3 Olson argumentaba que la idea de que los grupos tienden a actuar para apoyar sus intereses grupales deriva de la premisa ampliamente aceptada sobre su comportamiento racional y egoísta. Sin embargo, para este autor lo anterior era incorrecto, ya que a menos que el número de los individuos sea demasiado pequeño, o a menos que exista coerción o algún otro dispositivo especial para hacer que los individuos actúen a favor de su interés común, individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupos.

Aunado a lo anterior, García (2004; 188) explica que, particularmente las características de no exclusividad y la no rivalidad junto con el problema del usuario gratuito, plantean complicaciones para trabajar con los bienes públicos, ya que será necesario determinar e implementar una forma eficiente para la provisión y financiación del mismo. Así, en el caso de la provisión se puede pensar una solución a través de un programa de abastecimiento condicionado. Es decir, si suponemos una sociedad de n agentes, que por simplicidad, proveen y consumen un bien privado x y un bien público z , el problema pasaría por maximizar la utilidad de un determinado individuo sujeto a la restricción presupuestaria y al hecho de que el resto de los agentes alcancen un determinado nivel de utilidad.

Para García (2004; 189) si se parte de los criterios establecidos por la *Condición de Samuelson* la provisión de un bien público deberá llevarse hasta el punto en el que la relación marginal de sustitución se iguale a la suma de las relaciones marginales de sustitución para los n agentes, entre el bien público y el bien privado. Por ejemplo, supongamos el servicio de iluminación, este presenta incentivos para consumirse como bien público en tanto beneficia a todos los individuos que transitan por las vías públicas en horas nocturnas, por tanto existen estímulos para que este se produzca desde una lógica de interés público. No obstante los incentivos para consumir este bien de manera pública desaparecen cuando un faro únicamente ilumina el jardín frontal de una propiedad ya que este solo beneficia al dueño de ese inmueble.

Por otra parte, García (2004: 189) menciona, en relación al problema de la financiación del bien público, que al mismo se le puede aplicar *el principio de beneficio*⁴ o *el principio de capacidad de pago*⁵. Es decir, los beneficiarios del bien pagan su valoración marginal del mismo, con lo que si la suma de las

4 Musgrave señalaba que, de acuerdo de este criterio, cada uno contribuye a su propia demanda de servicios públicos, o más específicamente, de acuerdo al grado en que es beneficiado por la prestación del servicio público.

5 También Musgrave establecía que el principio de capacidad de pago parte de dos condiciones. La primera establece que aquellos que tienen la misma capacidad de contribución pagan lo mismo y el que tiene mayor capacidad de contribución paga más.

valoraciones marginales se iguala con el coste marginal de provisión del bien, se alcanza un óptimo en el nivel de provisión/financiación de este. Claro que se debe tener en cuenta que en el caso de los bienes públicos puros es difícil aplicar el principio de capacidad de pago o beneficio, resultado de la existencia del viajero gratuito. No obstante se pueden utilizar mecanismos de exclusión que faciliten el financiamiento apropiado del bien.

Naturalmente, si se toma en cuenta los aspectos señalados en esta sección, es posible intuir que existen una serie de bienes que no cumplen en sentido estricto con las características de los bienes públicos puros, pero que tampoco forman parte de los bienes privados. Además, de que se pueden encontrar casos en los que un bien público no está stricto sensu asociado al marco jurisdiccional del Estado-Nación. Es a raíz de estas particularidades que la próxima sección describe una tipología de bienes públicos tomando en cuenta las variaciones en la no exclusividad y no rivalidad, así como las dimensiones espaciales a las que pueden estar vinculados.

4. Hacia una ampliación del concepto de bien público

Partiendo de los referentes teóricos descritos en la sección anterior se pueden establecer dos extremos en la clasificación de un bien a partir de su consumo. Es decir, si es un bien rival y excluyente se considera privado, mientras que si no cumple ninguna de las dos condiciones anteriormente referidas, entonces se debe considerar como bien público puro.

Aunque acertada en términos generales, la clasificación dicotómica de los bienes públicos y privados advierte vacíos. Por ejemplo, trabajos como los de Hardin (1968) derivan en la definición de los bienes comunes⁶, los cuales son considerados no exclusivos y rivales. Con lo anterior, el autor distingue

6 El argumento de Hardin plantea que los individuos que tienen acceso al uso de un recurso común, en la búsqueda de la satisfacción de sus intereses y la maximización de la ganancia, llevarán el nivel de explotación a un grado mayor que el nivel óptimo de extracción. El resultado: la degradación de los recursos.

la existencia de bienes que pueden ser de uso común, pero que el uso de cada individuo genera una disminución de la disponibilidad del bien para otro, con lo cual aparece la rivalidad.

Además, Cornes, R & Sandler, T. (1996), explican que cuando la exclusión es relativamente simple o poco costosa, se puede organizar la oferta del bien público de forma que se garantice su producción, aunque el consumo sea completamente conjunto. En otras palabras, existen bienes que pueden admitir la membrecía como mecanismo de exclusión, pero su consumo no experimenta una rivalidad absoluta. Consecuentemente, es en estos casos donde se puede advertir la existencia de bienes públicos tipo club.

Finalmente, también se puede encontrar la categoría de bienes públicos impuros, en cuyos casos se dice que estos cumplen una de dos condiciones. La primera supone que el bien es parcialmente rival y no excluible, mientras que la segunda ofrece una combinación en la que el bien puede ser no rival y tener cierto grado de exclusividad. En este sentido la siguiente matriz ofrece una tipología de los aspectos señalados anteriormente partiendo de los beneficios ofrecidos por cada tipo de bien.

Cuadro I1 características y tipología de los bienes según sus beneficios

Beneficios	Rivales	Parcialmente rivales	No rivales
Exclusivo	Bienes Privados	Bienes tipo club	
Parcialmente no exclusivo			Bienes públicos impuros
No exclusivo	Bienes comunes	Bienes públicos impuros	Bienes públicos puros

Fuente: Adaptado de ONU 2008: 7; Sandler 2002: 86; Kaul, Grunberg and Stern 1999: 5

Otro aspecto de gran importancia a ser considerado es que a menudo se piensa en los bienes públicos como aquellos que se encuentran estrictamente vinculados al marco jurisdiccional del Estado-Nación. Sin embargo, esta premisa es errónea ya que en la práctica un bien público puede afectar diferentes dimensiones en términos espaciales.

Al respecto, uno de los primeros elementos que demuestran que los bienes públicos no son exclusivos de un Estado se materializa en los bienes públicos transfronterizos. En este sentido Peña (2011; 123) explica que existen ejemplos de países vecinos que conjugan esfuerzos para construir infraestructura. Objetivo que no se podría alcanzar de forma individual por dos razones específicas: falta de recursos para financiar el proyecto o por la posibilidad de generar tensiones entre las partes.

Dicho de otra forma, en estos casos los mecanismos de cooperación que establecen los Estados, facilitan un arreglo que genera beneficios a las partes. Ejemplo claro de ello es la frontera México-Estados Unidos, en la cual se han levantado diques para controlar las inundaciones que afectaban a ambos países, además de que se han construido plantas hidroeléctricas lo cual se traduce en un aumento de la capacidad de generación eléctrica para estas dos naciones. Asimismo, Peña (2011; 123) menciona que son bienes públicos transfronterizos las normas, leyes y reglas que permiten la acción colectiva en espacios transfronterizos.

Por otra parte, el alcance de los bienes públicos incluso se puede circunscribir a varios países con afinidades culturales, institucionales, políticas, geográficas y/o económicas. En estos casos, se establece el carácter regional del bien público, siendo que los beneficios de la no rivalidad y no exclusividad son percibidos por los habitantes de dos o más países. Desde la perspectiva de Sandler (2006) cuando los beneficios de los bienes públicos son confinados en dos o más países en una localización dada, y sus “efectos derrames” pueden ser más concentrados espacialmente, entonces estamos en presencia de un bien público regional.

Adicionalmente, en términos de alcance espaciales existen desarrollos teóricos que abordan el análisis de los bienes públicos globales. Para el caso, Marín, JM & García, J. (2004); Velázquez, J. (2009), establecen tres elementos para definir este tipo de bien: en primer lugar, sus beneficios deben ser universales, en segundo lugar, sus efectos positivos deben extenderse, preferiblemente, a todos los grupos de la población y en tercer lugar, sus beneficios deben satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin impedir las opciones de desarrollo de las generaciones futuras. Partiendo de las tres acepciones descritas anteriormente, la siguiente tabla muestra una caracterización de los bienes públicos que parte de su alcance geográfico.

En resumen, se puede argumentar que la variación en la combinación de la no rivalidad y no exclusividad (presentada en la tabla II-1), así como la cobertura geográfica de los bienes públicos (ilustrada en la tabla II-2) pueden conducir a una clasificación de los mismos, lo cual incide en la ampliación del concepto desarrollado por autores como Samuelson, Musgrave y Olson. Además, los nuevos aportes, asociados a la cobertura espacial sirven para dar pie a una nueva forma de producir los bienes públicos que no necesariamente está relacionada a la estructura del Estado-Nación.

Cuadro 12 Alcance geográfico de los bienes públicos

Tipo de bien Público	Alcance	Definición	Ejemplo
Nacional	Estado/Nación	Sus beneficios están limitados a un territorio estatal	El sistema nacional de salud pública
Internacional	Transfronterizo/Regional	Sus beneficios impactan a un grupo de países, los cuales podrían tener afinidades institucionales, políticas, geográficas y económicas.	Un acuerdo de explotación hidroeléctrica en cuencas transfronterizas/Un corredor biológico regional
	Global	Sus beneficios tienen un alcance global	La prevención del cambio climático

Fuente: Adaptado de ONU 2008: 13; Sandler (2004: 136)

No obstante, este nuevo acercamiento referente a la teoría de los bienes públicos genera interrogantes de gran importancia. En efecto, preguntas como ¿cuáles son los argumentos a favor de la producción de bienes públicos transfronterizos, regionales y globales? Conducen a debates más actuales, vinculados al desarrollo, la cooperación y el fortalecimiento institucional. Es por ello que las siguientes secciones establecen un análisis que justifica la creación de bienes públicos más allá de las fronteras nacionales.

5. ¿Por qué producir bienes públicos?

Anteriormente se indicó que el pensamiento abordado en “La Riqueza de las Naciones” por Adam Smith sostenía la idea de que un individuo que busca únicamente su propio beneficio logra, gracias a la “mano invisible”, promover el bienestar general de la sociedad. No obstante, también se refutó ésta afirmación al

demostrar que hay casos en los que no existen los suficientes incentivos para que el mercado privado produzca un bien o servicio. Consecuentemente, esta premisa se ha convertido en la justificación más amplia y aceptada en relación a la provisión de los bienes públicos.

Adicionalmente, existen otros argumentos bajo los cuales se puede justificar la producción de bienes públicos. Uno de ellos remite al antiguo problema de la acción colectiva abordado por Olson (1965), el cual sostenía la idea de “que a menos que el número de los individuos sea demasiado pequeño, o a menos que exista coerción o algún otro dispositivo especial para hacer que los individuos actúen a favor de su interés común, individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupos”.

En cierta medida las ideas de Olson se vieron complementadas por Hardin, G (1968), el cual planteaba que, “los individuos que tienen acceso al uso de recursos comunes, en la búsqueda de la satisfacción de sus intereses y la maximización de la ganancia, llevarán el nivel de explotación a un grado mayor que el nivel óptimo de extracción. El resultado: la degradación de los recursos”. Lo anterior pone de manifiesto para estos autores que la acción colectiva de los grupos entrañaba problemas inherentes a la naturaleza humana de gran envergadura.

No obstante, el pensamiento de Hardin y Olson parte de un análisis cercano a los juegos de suma cero. En este sentido, cada individuo percibe una ganancia igual o semejante a la pérdida de otro. Bajo esta perspectiva, el análisis se vuelve obtuso ya que se dejan de considerar variables que pueden tener peso sobre el sistema estudiado. De lo anterior, deriva la necesidad de realizar estudios que remiten a los juegos cooperativos, bajo los cuales los jugadores pueden comunicarse entre sí y negociar un acuerdo. Consecuentemente, se pueden examinar posibilidades de coalición y analizar los mecanismos mediante los cuales se reparten las ganancias entre los miembros para que ninguno de ellos encuentre incentivos de romper el arreglo inicial.

En efecto, la provisión de bienes públicos puede en principio y bajo una lógica de juego cooperativo convertirse en una herramienta que permite gestionar los intereses comunes de grupos en diferentes espacios geográficos, con la idea clara de propiciar la transferencia de beneficios entre las partes involucradas.

Un tercer aspecto que se debe mencionar está relacionado directamente a las externalidades. Desde la concepción de Stiglitz, (2000) “la externalidad es la acción de un agente económico, empresa o persona, que afecta a un tercero, por el que no paga ni es pagado, convirtiéndolo en una falla del mercado. Estas acciones pueden beneficiar o perjudicar a otros, convirtiéndose en externalidades positivas o negativas”.

En consecuencia los derrames positivos o negativos asociados a las externalidades son los que generan incentivos para la intervención y producción de bienes públicos. Un ejemplo claro de ello se puede vincular al incremento de los efectos de derrame transfronterizos. Los cuales propician fallas de mercado como el calentamiento global, la inestabilidad financiera y los virus informáticos, entre muchos otros. J. Velásquez (2009) explica que esto sucede, en parte, como consecuencia de que la globalización, en conjunto con los avances tecnológicos, han fracturado o derribado los límites tradicionales de las fronteras nacionales, provocando mayor frecuencia de relaciones entre los países, lo cual se refleja en un incremento de las interacciones transfronterizas.

Partiendo de lo anterior, la acción coordinada entre Estados o instituciones regionales y globales puede conducir a la producción de bienes públicos que corrijan o mitiguen los derrames negativos asociados a las externalidades.

Finalmente, también se debe recordar que existen situaciones en las que se enfrentan retos que tienen efectos regionales o globales que no han sido superados por la acción individual de cada Estado y; en otros escenarios no existen los suficientes incentivos para que un solo Estado asuma los costos asociados a la solución de un problema que afecta a una colectividad de países. Por tanto, una forma de originar acción colectiva más

allá de las fronteras es a través de un mecanismo de cooperación que procure la producción del bien público de manera conjunta.

Consecuentemente, los bienes públicos asisten en la entrega de bienes y servicios que los mercados no proveen, además de que son una excelente herramienta para gestionar la acción colectiva y así enfrentar los derrames transfronterizos provocados por fallos de mercado como es el caso de las externalidades y, finalmente, si se gestionan de manera adecuada, facilitan la creación de mecanismos de cooperación entre las partes involucradas.

6. Los BPR como herramienta para la gestión de la globalización

En las secciones anteriores se han presentado argumentos que permiten afirmar que, el acercamiento inicial vinculado con la provisión de bienes públicos desarrollado por Samuelson, Musgrave y Olson entre otros, ha sido insuficiente para enfrentar los desafíos que el fenómeno de la globalización junto con los avances tecnológicos han ocasionado. Particularmente esto ha generado estudios que ponen de manifiesto la necesidad de ampliar el alcance geográfico de los bienes públicos en dimensiones más allá de la estatal.

Algunos de los primeros trabajos en esta línea fueron desarrollados en la década de los noventa. Entre ellos destaca el libro “Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century” de Kaul, I., Grunberg, I & Stern, M. (1999) en el cual se establece que los actores estatales se encuentran cada vez más integrados e interconectados, lo cual produce que la soberanía de los países sufra cambios significativos al tener que cooperar con otros actores estatales en busca de solucionar problemas comunes. Entre estos problemas Kaul, I, Grunberg, I & Stern, M. junto a una serie de autores reconocidos abordan temáticas como: la equidad y la justicia global; la eficiencia de los mercados; el medio ambiente; la salud; el conocimiento y la información, así como la paz y la seguridad. De lo anterior deriva que autores como Velásquez. J (2009: 14) afirmen que: *“En el mundo actual muchas de las crisis que sufre el planeta son*

la consecuencia de la insuficiente producción de Bienes Públicos Globales (BPG). Desde las Desastrosas y sonadas crisis financieras y cambiarias, que he denominado Tsunamis Financieros, hasta la saliente y bochornosa crisis de la pobreza extrema que azota a una gran parte de la humanidad y el peligroso calentamiento global, son fenómenos que reflejan la importancia estratégica de entender, analizar ésta poderosa herramienta de la política económica en la globalización, como son los BPG”

No obstante, el abordaje de los bienes públicos a escala global alberga la misma complicación descrita por Olson en relación a la acción colectiva. Es decir, si los grupos están formados por una gran cantidad de agentes, será más difícil alcanzar un consenso para crear un arreglo que satisfaga a todas las partes. Ejemplo de ello son la Ronda de Doha y el Protocolo de Kioto, que en principio partían de propuestas ambiciosas, pero que en la práctica tuvieron fuertes limitaciones.

Es ante esta realidad que abordajes en la provisión y financiamiento de bienes públicos más focalizados en términos espaciales como son el caso de los BPR adquieren una importancia estratégica. Esto en primera instancia, está relacionado con la premisa de Olson, que establece que existen más posibilidades de lograr acuerdos en pro de intereses comunes si los grupos son pequeños. Desde esta lógica, se puede esperar que Estados con afinidades políticas, sociales, culturales, económicas e institucionales logren alcanzar acuerdos relacionados a problemáticas comunes, con la idea de establecer mecanismos de cooperación que procuren la transferencia de beneficios entre las partes.

Un ejemplo claro en relación a esta temática es el Proceso de Negociación Conjunta y Compra de Medicamentos para Centroamérica y República Dominicana, el cual constituye un hito en el proceso de integración centroamericano. Al respecto, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, afirma que este mecanismo permitió un ahorro de 20 millones de dólares entre los años 2012-2013 lo que significa una reducción en el costo de aproximadamente el 40% para la región en su conjunto.

Según explica la AECID (2013), técnicamente, el mecanismo consiste en una subasta inversa entre los compradores y proveedores, partiendo de un listado previamente armonizado de medicamentos, destinados al tratamiento de enfermedades críticas para la salud. Todo este esfuerzo tiene por objetivo garantizar que más personas puedan tener acceso a los medicamentos necesarios para el tratamiento de sus enfermedades, favoreciendo una mejora en la calidad de vida de la población centroamericana.

Otro ejemplo de gran peso en la región centroamericana es el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio. Este tratado institucionaliza a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio como el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio, delimita el espacio geográfico de acción en el territorio trinacional y las competencias de los gobiernos en función de la ejecución del mismo.

Según explica la Comisión del Plan Trifinio (CTPT. 2009), este es el marco legal que permite la ejecución de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos. Cabe destacar que el Tratado define a la región como “una unidad ecológica indivisible, en la que solo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área y al manejo sostenible de sus recursos naturales”.

Aunado a lo anterior, son crecientes las necesidades en relación a la conservación, administración y gestión de los recursos hídricos a nivel internacional. Es por ello que ha sido necesario para muchos Estados entrar en mecanismos de cooperación. Estos instrumentos por lo general son consolidados en convenios, convenciones o protocolos a los que los Estados ribereños se adhieren voluntariamente con el fin de obtener beneficios mutuos, los cuales corrigen o disminuyen externalidades que de forma individual no podrían ser corregidas con el mismo éxito. Ejemplo de ello son: el Convenio de Albufeira, la Convención para la Protección del Rihh, la Convención del Río Danubio, el Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión del Río

Orange-Senqu (ORASECOM), el Protocolo de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) y el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Mekong. Cabe resaltar que son muy variados los objetivos que persigue cada uno de estos instrumentos pero en términos generales se pueden citar algunos de ellos que son compartidos entre estos, tales son los casos de:

- Impulsar el desarrollo sostenible del ecosistema hídrico mediante proyectos y planificación (Albureira, Rihn, Danubio, SADC, ORASECOM, Menkong);
- Crear sistemas generales de prevención de inundaciones, teniendo en cuenta las exigencias ecológicas. (Rihn, Danubio, Menkog);
- Crear mecanismos de intercambio de información regular y sistemático sobre las materias objeto del Convenio así como las iniciativas internacionales relacionadas con éstas (Rihn, Albufeira, ORASECOM, Danubio, SADC, Menkong);
- Desarrollar una política de control de los sistemas de cursos de agua compartidos (Albufeira, ORASECOM, SADC);
- Promover la utilización equitativa de los sistemas de cursos de agua compartidos (Danubio, SADC, ORASECOM, Menkong);
- Formular estrategias para el desarrollo de los sistemas de cursos de agua compartidos (SADC, ORASECOM) y;
- Supervisar la ejecución de los planes de desarrollo de recursos hídricos integrados en los sistemas de cursos de agua compartidos. (SADC, ORASECOM).

En síntesis, los ejemplos expuestos anteriormente ponen de manifiesto los mecanismos de cooperación que se pueden encontrar a nivel global son numerosos y de diferentes naturaleza. No obstante, más que un simple esquema de cooperación son también ejemplos de Bienes Públicos Regionales, ya que en gran medida estos arreglos aplican los principios de no exclusión y no rivalidad. Es decir, los mecanismos de conservación, administración y gestión de los recursos hídricos transfronterizos y regionales descritos anteriormente tienen un impacto directo ya que una vez que se emprenden acciones conjuntas en las temáticas anteriormente

descritas los resultados benefician indistintamente a todas las poblaciones que dependen de ese recurso, situación que también ocurre con la compra conjunta de medicamentos en Centroamérica y el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio.

Consecuentemente, se puede argumentar que los BPR son una herramienta clave para los procesos de integración regional. Esto en primer lugar porque permiten dar una intencionalidad clara a los esquemas regionales creados. Es decir cada institución o conjunto de instituciones puede estar avocada a la provisión de BPR que se convierten en resultados concretos del proceso de integración, lo que en primera instancia beneficia al conjunto de la sociedad civil y en segundo lugar legitima el papel de la estructura creada.

Sin embargo, son pocos los desarrollos teóricos que vinculan la provisión de BPR con procesos de integración regional. Situación que se convierte en el primer reto a ser abordado. No obstante existen propuestas pioneras como las de Chorro, A (2010), quien argumenta los avances y las reformas para modernizar y fortalecer la institucionalidad de la integración centroamericana pueden ser analizados y replanteados a la luz de las teorías del cambio institucional y de la producción de BPR.

La tesis de Chorro, A (2010) parte del pensamiento de North, D (1990) el cual sostiene que las instituciones y el cambio institucional son claves para entender el desempeño de las economías y sus diferencias con otras economías. Esto por cuanto las instituciones:

“Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo por lo cual es clave para entender el cambio histórico... la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana... Pero la estabilidad

de las instituciones de ninguna manera contradice el hecho de que estén en cambio permanente”

Desde el acercamiento de Chorro, A (2010) se refleja con claridad que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) camina con limitada capacidad real para dar respuesta a los graves problemas regionales. Conduciendo esto a que los desafíos actuales sean resultado de una acumulación de temáticas que no han sido resueltas. Particularmente, esta situación es la que establece la necesidad de un cambio institucional donde una forma de alcanzar metas comunes de una manera eficiente es a través de BPR estratégicos para la integración. Para ello basta con leer los Informes de Competitividad Global o del Desarrollo Humano con el fin de construir la agenda de inversión en BPR.

Dicho de otra manera, el cambio en el SICA debe involucrar una agenda para la provisión de BPR con el fin de profundizar el proceso de integración. No obstante, desde el punto de vista de Chorro, A (2010) esto implica que el esquema integracionista debe trabajar de forma articulada para, en primer lugar, lograr definir una agenda prioritaria para la provisión de BPR; en segundo lugar, es clave cohesionar la cooperación internacional y los recursos financieros aportados por los Estados centroamericanos para lograr alcanzar los fines de la agenda prioritaria y; en tercer lugar, se debe abordar el tema del fortalecimiento de la gobernabilidad institucional, ya que existen ciertos localismos que dificultan el accionar regional.

Aunado a lo anterior, es fundamental diseñar un mecanismo de financiamiento regional para tener mayor capacidad y autonomía para generar la provisión de BPR y finalmente es de gran relevancia diseñar una estrategia de comunicación que permita divulgar los logros alcanzados por el SICA, con el fin de que el sistema adquiera más legitimidad entre la sociedad civil centroamericana.

Por otra parte y siguiendo la lógica de lo que ha sido la producción de bienes públicos mundiales, se debe tomar en consideración que es posible identificar tres categorías

claras en la generación de este tipo de bienes y por extensión los mismos pueden ser producidos de manera regional. La primera remite a todos aquellos BPR que sirven para paliar las desigualdades y mantener un equilibrio social, reduciéndose con ello problemáticas como las migraciones y el conflicto.

Una segunda categoría se puede asociar a recursos comunes como: los océanos, la biodiversidad, la atmósfera, bienes culturales y los recursos naturales. Mientras que en una tercera categoría se podría considerar las políticas de interés global asociadas a temas como el conocimiento, la información biogenética, estabilidad económica y otras que son desafíos que afectan significativamente a todos los actores estatales en el contexto global actual, pero que pueden ser abordados desde una lógica regional. En este sentido la siguiente matriz presenta una ejemplificación concisa que toma como punto de partida los elementos anteriormente descritos.

Cuadro I3 Categorías para la producción de BPG

Clasificación de BPR que pueden ser provistos por un sistema de integración		
Categoría I	Categoría II	Categoría III
Infraestructura pública Educación Seguridad Social Instituciones del estado Redes viales Protección Civil	Océanos Biodiversidad Cuencas Recursos minerales Atmósfera Monumentos históricos	Internet Corredores aéreos Tecnología de la información y la comunicación. Información biogenética Estabilidad económica

Fuente: Adaptado de Segura & Muñoz. 2016.

7. Conclusiones del capítulo

Aunque sigue existiendo un debate abierto en relación a la eficacia y eficiencia de los bienes públicos, lo cual está principalmente relacionado con el problema del usuario gratuito. Lo cierto es que, tanto en sus variables nacionales, regionales y mundiales, no se debe desestimar el papel que juegan éstos en la organización de la acción colectiva.

Por el contrario, en el caso de los BPR, este desarrollo teórico ha demostrado ser de gran valor en cuanto a su aplicación práctica para dar solución a problemas complejos. Tal y como se evidenció anteriormente, el Proceso de Negociación Conjunta y Compra de Medicamentos para Centroamérica y República Dominicana, el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio y los diferentes convenios, convenciones o protocolos para la administración de recursos hídricos compartidos entre dos o más Estados son ejemplos exitosos de cómo los BPR pueden convertirse en herramientas versátiles para minimizar las fallas de mercado asociadas al fenómeno de la globalización.

Consecuentemente, es necesario que los gobiernos en regiones como las centroamericanas revalúen su concepción de soberanía, ya que muchos de los retos pendientes por resolver implican la acción colectiva de dos o más países. Caso contrario, seguirán siendo incompletas las políticas públicas nacionales, las cuales en muchos casos no pueden controlar las fallas de mercado que son de tipo transfronterizo.

Por tanto, es más probable que, bajo un proceso de negociación constructivo y participativo, los Estados involucrados en la creación de un BPR sean capaces de encontrar propuestas que excedan las expectativas de las partes involucradas, ya que los BPR se fundamentan sobre la lógica de juegos cooperativos, capaces de formular arreglos medibles y alcanzables que están por encima de los resultados que podría lograr cada uno de los Estados actuando individualmente. Consecuentemente, los BPR ofrecen una opción en el ámbito regional para proveer bienes

y servicios concretos que no son producidos en el mercado y que son necesarios para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de una región.

Particularmente, los BPR ofrecen a Centroamérica una oportunidad para llevar a cabo un cambio institucional pendiente, que en mucho ha contribuido a que el proceso de integración no haya logrado resolver una serie de retos que son comunes a los países del istmo. Además, es importante replantear el funcionamiento del SICA ya que este cuenta con una estructura institucional que tiene una débil articulación en términos de sistema, lo cual conduce a duplicación de funciones, inadecuada utilización de los recursos financieros y localismos que dificultan el accionar regional.

Las asimetrías existentes en educación, infraestructura, seguridad social, protección civil y cambio climático, entre otros, en principio, pueden conformar una agenda prioritaria en la que los Estados del istmo y las instituciones de integración, cooperen de forma articulada y sistémica con el fin de lograr construir diferentes tipos de BPR que mejorarían la calidad de vida de los habitantes en la región.

Partiendo de lo anterior, un SICA con una agenda prioritaria para la producción de BPR se convertiría en un sistema articulado donde todas las instituciones regionales jugarían un rol específico en la provisión y financiación de los mismos, dándose con esto un sentido al quehacer sustantivo de la integración centroamericana.

8. Referencias bibliográficas del capítulo

AECID. 2013. La compra conjunta de medicamentos, un avance en los sistemas de salud en Centroamérica. Disponible en http://www.aecid.es/ES-/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2013/2013_07/2013-07-22-negociacionmedicamentos.aspx

Bocalandro, Laura & Villa, Rafael. 2009. Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

Chorro, Miguel. 2010. Desafíos de la institucionalidad regional: una visión desde la perspectiva del cambio institucional y la producción de BPR. En Cinco ensayos sobre la integración en Centroamérica. Tegucigalpa, Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica.

Cornes, Richard. & Sandler, Todd. 1996. The theory of externalities, public goods, and club goods. Cambridge: Cambridge University Press

CTPT. 2009. Marco jurídico. Disponible en http://www.sica.int/trifinio/ctpt/mar-co_j.aspx?IdEnt=140

García-Arias, Jorge. 2004. Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos: la Teoría de los Bienes Públicos Globales. Estudios de Economía aplicada. 22-2: 187-212.

Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of Commons. Science, 13 diciembre 1968. Vol. 162: pp. 1243-1248.

Jordana, Jacint. 2007. Producción y percepción de bienes públicos en la lógica de la Acción colectiva. Revista Internacional de Sociología. LXV (46): 37-61.

Kaul, Inge., Grunberg, Isabelle & Stern, Marc. 1999. Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. New York: Oxford University Press.

Marín, José María & García-Verdugo, Javier. 2003 Bienes Públicos Globales, Política Económica y Globalización. Editorial Ariel, España.

North, Douglass. 1990. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.

Oolson, Mancur. (1992) La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México: Limusa.

Peña, Sergio. 2011. Regímenes de planificación transfronteriza: México – Estados Unidos. Región y Sociedad. Vol. 23. No. 50: pp. 115-151.

Samuelson. Paul. 1954. The pure theory of public Expenditure. The Review of Economics and Statistics. Vol. 36, No. 4 (Nov., 1954), pp. 387-389

Sandler, Todd. 2002. “Assessing the optimal provision of public goods: in search of the Holy Grail,” en Kaul, Inge. Et al, (ed.). 2003. Providing Global Public Goods: Managing Globalization. New York: UNDP / Oxford University Press.

Sandler, Todd. 2004. Global Collective Action. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Sandler, Todd. 2006. Regional Public Goods and Regional Organizations. Review of International Organizations. Marzo 2006. Vol. 1: pp. 5-25

Segura, Oltan & Muñoz, Edgardo. 2016. Bienes Públicos Regionales (BPR) como instrumento de integración y desarrollo: El caso de la ausencia de un BPR en el Golfo de Fonseca. Cuaderno Centroamericano No. 18. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Disponible en www.icap.ac.cr

Stiglitz, Joseph. 2000. La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Velásquez, Juan. 2009. Los bienes públicos globales y regionales: Una herramienta para la gestión de la globalización. Cuadernos unimetanos, (18), 14-19.

Villa, R. 2007. Promotion of Regional Public Goods as Cooperative Solutions: Policy Options from Equilibrium Analysis of country Positions. Mimeo.

IV. CAPÍTULO SEGUNDO.

BPR como instrumento de integración y desarrollo: El caso de la ausencia de un BPR en el Golfo de Fonseca⁷

Olman Segura Bonilla⁸
Edgardo Muñoz Valenciano⁹

1. Introducción al capítulo

Este documento presenta la posición de los autores acerca del rol y el potencial que tienen los BPR para fortalecer la integración centroamericana, tanto mediante procesos parciales de integración subregional, como mediante procesos integradores de todos los países de la región. Se plantea que la producción consciente de BPR reducen el conflicto, favorecen la cooperación y aumentan el desarrollo. Y que por el contrario, la ausencia de BPR deja a la población y a las autoridades regionales e internacionales sin los instrumentos de conciliación, diálogo y resolución de conflictos.

7 El presente capítulo es una versión resumida y ajustada del documento publicado por los autores en el Cuadernillo Centroamericano del ICAP No. 18.

8 Ph.D. Olman Segura Bonilla: Profesor catedrático del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE-UNA) de la Universidad Nacional. Obtuvo su doctorado en Economía de la Innovación y el Cambio Tecnológico en Aalborg University, Dinamarca. Máster en Economía del Desarrollo para América Latina de la Universidad de Queen Mary College en Londres, Inglaterra y doble bachillerato en Ciencias Políticas y Economía de la Universidad de Wisconsin, Eau Claire, EE.UU. Ha ocupado las posiciones de Rector de la Universidad Nacional, Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Email: osb1610@gmail.com

9 MSc. Edgardo Muñoz Valenciano: Investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE-UNA) de la Universidad Nacional; egresado de la Maestría en Relaciones Internacionales con énfasis en Negocios Internacionales, además, ostenta estudios en licenciatura en los énfasis de Finanzas Internacionales y Comercio Internacional de la Universidad Nacional de Costa Rica. Su experiencia laboral ha estado relacionada con los campos de investigación y administración de empresas. Email: edgmv@hotmail.com

El caso de la situación conflictiva que existe en el Golfo de Fonseca, a pesar de que después de muchos años de discusión entre los países, finalmente la Corte Internacional de Justicia (CIJ) dictó sentencia, es utilizado como ejemplo de un espacio donde se debería impulsar la creación de un BPR.

Desde luego la integración regional como proceso político es columna vertebral del trabajo que realizan las instituciones pertenecientes al SICA y este documento suscribe los esfuerzos que se hacen y que se podrían realizar para una verdadera integración centroamericanista. Por esta razón, la segunda sección del documento presenta brevemente la evolución del concepto de integración y explica cómo en tiempos actuales de globalización, la integración puede igualmente ser un instrumento de búsqueda de desarrollo, cohesión y fortalecimiento regional. Se explica cómo, incluso a lo interno de la región centroamericana, subsisten otros subsistemas y acuerdos regionales que atienden problemáticas de los países o regiones participantes. De esta manera también se ilustra cómo el surgimiento de los BPR pueden ser un instrumento favorable a estos procesos de integración.

En la sección tercera se presenta en breve la situación que vive el Golfo de Fonseca, como un ejemplo de un territorio que podría beneficiarse de la introducción de BPR. Otros territorios del Istmo podrían igualmente crear BPR para resolver problemáticas que difícilmente resolverían de manera individual; por lo tanto el caso de este golfo es solamente un modelo o una muestra sugerida. El área del Golfo de Fonseca comprende 19 municipios costeros, con una extensión territorial de 11,021 Km², de los cuales 6 se encuentran en El Salvador; 8 en Honduras, y los otros 5 en Nicaragua. Prácticamente todos estos municipios costeros que integran el Golfo de Fonseca están enfrentados a importantes problemas de contaminación de las aguas marinas; ríos y lagunas, el impacto de las actividades productivas es negativo en el ecosistema; los habitantes se dedican, fundamentalmente, a la actividad pesquera y camaronera y viven la mayoría en condiciones de pobreza o pobreza extrema. La dificultad de la demarcación de los límites de los tres países en las aguas del Golfo hacen que de manera permanente unos y

otros pescadores de las tres nacionalidades ingresen a territorio del país vecino, son detenidos, pierden sus embarcaciones casi siempre, sufren de cárcel y deportación muchas veces y en fin existe un conflicto permanente entre poblaciones, municipios, autoridades y entre los diferentes Estados.

Pero es necesario entender bien de qué se trata la creación de los BPR, qué alcance tienen, cuáles serían los posibles compromisos de los países, las regiones y los municipios. La cuarta sección explica cómo han sido utilizados como instrumento de política más recientemente por la banca internacional. Concretamente el Banco Asiático de Desarrollo y también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han establecido fondos concursables que permiten a un mínimo de tres países acceder a dichos recursos para crear o mejorar las condiciones de los BPR que ellos identifiquen, tales como manejo de cuencas hidrográficas, paz entre las regiones, seguridad transfronteriza, información clave para el desarrollo regional, etc. Se explica cómo ha funcionado el fondo creado por el BID para los países Latinoamericanos, cuál ha sido la participación de los países centroamericanos y en qué tipo de proyectos. Este fondo está actualmente vigente y por lo tanto sigue siendo una ventana de oportunidad, para las regiones, para los países y como lo planteamos, es una oportunidad para el fortalecimiento del SICA y la integración de Centro América.

En la sección cinco, se presentan tres diferentes ejemplos de BPR que han existido en la región. De ellos se puede aprender mucho y desde luego aunque cada región y cada caso tienen sus particularidades para los BPR; siempre es posible deducir de estos ejemplos una serie de lecciones que se pueden adaptar según la circunstancia. Los tres casos que se presentan son primero, el de Promoción de la Administración del Agua como Bien Público Regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio (2005), siendo una de las primeras iniciativas en ponerse en marcha. Segundo, la Iniciativa de Fortificación Centroamericana de Alimentos con Ácido Fólico y Otros Micronutrientes como un Bien Público Regional (2006) que es una iniciativa con presencia en los 8 países del SICA y tercero, la Iniciativa de Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de

Conflictos (2010) la cual –igual que la primera- es muy oportuna para tomar como ejemplo para una eventual intervención en el Golfo de Fonseca.

En la última sección, se presentan las “Lecciones aprendidas: BPR como una oportunidad para el Golfo de Fonseca”. Aquí lo que se pretende es explicar que el aprendizaje que deja la investigación es que la integración centroamericana sigue viva, sigue siendo importante en los momentos actuales de globalización, y que instrumentos como los Bienes Públicos Regionales pueden ser de gran ayuda para los procesos de atención a problemas regionales y con esto también se avanza en la integración regional. Las autoridades del Golfo de Fonseca deberían estudiar la posibilidad de crear un BPR que le sirva no sólo para resolver los conflictos existentes; sino además, para mantener iniciativas de resolución de conflictos, cohesión social, desarrollo local, alivio de la pobreza y hermandad entre los tres países que tienen territorio en este golfo. De lo contrario se seguirá como hasta ahora, en permanente conflicto y atención al mismo por medio de litigios que llegan hasta la Corte Internacional de Justicia, siendo que el uso sostenible y responsable de los recursos naturales que ahí existen son de responsabilidad compartida y no individual o únicamente nacional.

2. Integración centroamericana

La necesidad de la integración regional como estrategia de desarrollo en Centroamérica se ha visto reforzada por el actual proceso de globalización organizado en torno a bloques regionales en el mundo. La Unión Europea ha sido y es en la actualidad una de las fuentes de inspiración para los demás bloques regionales, pues a pesar de enfrentar algunos problemas ha evolucionado desde una simple unión de mercados y comercio hasta lo que existe hoy, que incluye políticas comunes en prácticamente todos los ámbitos y una moneda de curso común para la mayoría de los Estados miembro. Pero, ciertamente, desde que se alcanzó la vida independiente de nuestros países en 1821, se empezó a hablar de la importancia de la unión de las provincias de la Capitanía General de Guatemala, que en ese momento se convertían en países independientes. Los

sentimientos contradictorios de las fuerzas que querían unirse al Imperio Mexicano y las que planteaban la integración de las pequeñas naciones, observaban lo que existía en otros países y buscaban un modelo que les brindara independencia y al mismo tiempo prosperidad y un futuro mejor. La Federación Argentina, la Gran Colombia y la Federación de los Estados Unidos del Norte fueron modelos analizados y tomados en cuenta, pero según nos explica Rodrigo Facio Brenes¹⁰ fue hasta que el 24 de junio de 1823 que se instaló la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Centroamérica, en donde “bajo el entusiasmo y las solemnidades del caso, estaban latentes fuerzas contradictorias muy poderosas que habrían de subir inmediatamente a la superficie política a dar razón de sus existencia.” A pesar que los diferentes grupos políticos encontraban importantes ventajas en la integración, lo cierto es que fue más fuerte la lucha entre conservadores y liberales, lo mismo que los representantes de Guatemala y los de las provincias del sur hasta Costa Rica, llevando a que el 30 de abril Nicaragua; el 5 de noviembre Honduras y el 14 de noviembre de 1838 Costa Rica, decretaran su separación provisional de la Federación con la anuencia de sus pueblos por el malestar generalizado que existía.

Pero la historia nos ha llevado a otros muchos esfuerzos de integración, que no son parte del recuento histórico de este documento, pero que ciertamente desembocan en la creación de una nueva institucionalidad en el siglo XX y vigente en la actualidad, inicios del Siglo XXI, que busca la integración de los pueblos y el trabajo coordinado y conjunto de las naciones que, a su vez, mantienen independencia plena y soberana. Los tratados comerciales primero y los esfuerzos por la integración económica y social después, han sido percibidos como instrumentos de desarrollo de la política regional centroamericana de más larga data. Los primeros han evolucionado de la protección regional para crear y desarrollar un mercado interno cuando existía la política de sustitución de importaciones en los años 1960s y 1970s,

10 Facio Brenes, Rodrigo. La Federación de Centroamérica: sus antecedentes, su vida y su disolución. Publicación ICAP Serie Misceláneas No. 907. Reimpresión. ICAP/EXT/013/1000/65/RE/1500/70.

hasta los más recientes tratados, que son más bien de apertura, reducción de aranceles y barreras no arancelarias para el comercio y que incluyen tratados de todos los países centroamericanos con los bloques más poderosos del mundo, como el mercado Norte Americano (México, Estados Unidos y Canadá) y la Unión Europea. Lamentablemente, la integración social y económica no han alcanzado sus objetivos a pesar del brío y los esfuerzos con que se ha impulsado en varios momentos históricos.

Son diversas las iniciativas o modelos de integración regional que se han impulsado. No se podría ser simplista ni mezquino y decir que no se ha avanzado en cada uno de los esfuerzos de integración; pero ciertamente, no se ha logrado avanzar como se debiera y se ha intentado. Se han aprovechado momentos de necesidad de alguno o varios de los gobiernos para coordinar en los Estados miembro en temas tales como el tributario, el aduanero fronterizo, la seguridad y los esfuerzos contra el narcotráfico, el comercio de bienes y servicios, la migración y las políticas de empleo y derechos de los trabajadores, la energía, el transporte y muchos otros.

Por otro lado, la cooperación internacional ha apoyado de múltiples formas la integración en los últimos tiempos y esto ha sido sumamente provechoso. El espíritu integracionista basado en la experiencia y el ejemplo de la prosperidad y solidaridad que existe en otras latitudes, inspira un gran número de centroamericanos a buscar una mayor coordinación de sus acciones. La integración regional es vista como uno de los posibles mecanismos capaces de apoyar en el diseño e implementación de estrategias para atender los problemas comunes que afrontan los países menos desarrollados, e impulsar la transformación de sus economías. Igualmente, los fenómenos ambientales y algunos de los problemas sociales que se enfrentan en la actualidad trascienden fronteras, tal es el caso del Cambio Climático, la pérdida de cobertura boscosa y biodiversidad, o bien el problema de la inseguridad y el narcotráfico. Todos estos y otros muchos problemas impactan de forma negativa sin importar el tamaño o la ubicación de los distintos países pequeños del Istmo; por lo tanto, es casi una obligación ética enfrentarlos de forma conjunta y coordinada.

Es claro que la integración puede conceptualizarse o concebirse como un proceso que se viene desarrollando en un escenario del sistema internacional, global; o bien, al otro lado de la acera, como un proceso en los subsistemas regionales. Este último es el que más nos interesa en este documento. Una “integración” que se está refiriendo a un proceso que tiene lugar entre dos o más Estados en una escala geográficamente limitada y en un plano inferior al de la integración global. La integración regional constituye un accionar por parte de los Estados tendiente a la obtención de objetivos comunes, pero difícil de materializar. La armonización y coordinación de políticas económicas y financieras de regímenes monetarios, o también el diseño y puesta en marcha de políticas sociales, de salud, género, ambientales, migratorias y de seguridad, entre otras, son muestra clara del trabajo integracionista.

El istmo centroamericano se ha caracterizado, como se afirmó antes, por ser una región políticamente fragmentada desde la colonia, aunque sobrevive una valiosa iniciativa de integración desde los años sesentas y que renació con mayor fuerza después de los conflictos militares de los años setentas y ochentas. En 1960 fue creado el Mercado Común Centroamericano (MCCA) integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, pero que toma mucha mayor fuerza cuando en 1985 se firma un acuerdo comercial con la Comunidad Económica Europea (CCE) que además sirve como plataforma de apoyo para emular el ejemplo integracionista europeo.

Así renace el espíritu y el proceso de integración regional bajo el nombre de SICA. Éste fue constituido el 13 de diciembre de 1991 mediante la firma del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, que reformaba la Carta originalmente suscrita en San Salvador el 14 de octubre de 1951. Entró formalmente en funcionamiento el 1 de febrero de 1993 y en la actualidad la Sede del SICA se encuentra en San Salvador, El Salvador. El objetivo fundamental del SICA y los propósitos principales de la integración, conforme se establecen en la Carta Fundamental se explicitan en el recuadro siguiente.

Recuadro IV 1: Objetivos y Propósitos del SICA

Objetivo fundamental del SICA:

Alcanzar la integración de Centroamérica para constituirla en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Propósitos de la Integración:

- Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del estricto respeto a los Derechos Humanos.
- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional basado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil y la superación de la pobreza extrema; la promoción del desarrollo sostenido y la protección del ambiente; la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- Fortalecer la región como bloque económico para, de esa forma, ingresar triunfalmente en la economía internacional.
- Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones exteriores, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
- Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región.
- Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del ambiente mediante el respeto y la armonía con la naturaleza, asegurando el desarrollo equilibrado y la explotación racional de los recursos naturales, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
- Conformar el SICA sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Fuente: Adaptado de la página oficial del Sistema de la Integración Centroamericana

La primera tarea del SICA fue establecer los alcances de la ampliación de las definiciones sobre Centroamérica. Se admitió como un proyecto histórico por tratarse la inclusión de hermanas naciones que existían en la misma faja de tierra que une al subcontinente de los países del Norte con el de Sur América y que necesariamente comprendía todo el Istmo, incluyendo a Belice y Panamá. Se formó así el grupo CA-7, bajo el marco institucional del SICA, como un espacio de interlocución política de alcance ístmico y como una propuesta de regionalización de talante global.

Más recientemente, la integración de la República Dominicana, isla caribeña de habla castellana y con una serie de costumbres y cultura semejante a la centroamericana, configuró el llamado SICA-8. Este se puede calificar como otro ejemplo de los esfuerzos por la integración regional. República Dominicana encontró en esta alianza con Centro América una excelente oportunidad para aprovechar las negociaciones conjuntas del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Pero dicha integración tampoco es un acuerdo simple de autorización del ingreso de un país al club; sino que, exige ciertas condiciones que se van atendiendo con el tiempo. Esto hace que en la actualidad la República Dominicana no sea miembro pleno del SICA, sino que tiene el estatus de Miembro Asociado del Sistema, posición reconocida mediante un acuerdo de asociación.

El modelo de integración SICA no constituye un bloque único de integración, sino que coexisten simultáneamente varias alineaciones internas que hacen más compleja la construcción regional. El modelo conformado por países del centro y norte de la región: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras ha acelerado su proceso de integración aduanera y migratoria. Adicionalmente estos países desarrollan otras acciones bi y tri-nacionales, que hacen que en la región convivan subsistemas que se le han denominado CA-7, CA-5 y CA-4, además del triángulo norte que es bien conocido y que de alguna forma diferencia las relaciones de los tres países del norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) de la región con los del resto.

En el modelo de integración conformado por los 7 países miembros se puede detallar dicha división en:

- Un bloque conformado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros de todos los órganos de la integración.
- Otro conformado por Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses y tradiciones políticas.

Recuadro IV 2: El amor por la integración

“La primera y verdadera unidad centroamericana es la del amor. Es la única cadena perfecta y eterna. Es el único sentimiento que a la par de la unidad territorial nos dará la felicidad merecida a todos. Todos merecemos una sola patria, soñada por nuestros antepasados y que podemos hacer real. Unidad con tolerancia a todos nuestros compatriotas que profesen distinta religión e ideología. Una unidad posible será real cuando nos unamos en amor, en solidaridad y amistad”

Federico José Benavides

Poeta, crítico literario, narrador y ensayista Nicaragua.

El modelo conformado por 5 países es el núcleo del proceso de integración económica y lo conforman Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que tienen una larga tradición de búsqueda de un proyecto regional integrado.

Costa Rica y Panamá firmaron un acuerdo de asociación denominado CA-2 en el 2009 que conllevaba una serie de acuerdos de diálogo político, social, comercial y de cooperación, establecido mediante un Consejo de Asociación integrado por los cancilleres y cuenta con mesas de trabajo binacionales en temas de seguridad y comercio. Estos modelos de integración subregional han propiciado en los gobiernos centroamericanos

espacios de cooperación con el fin de atender las necesidades y las diferencias de desarrollo que se presentan en territorios o poblaciones compartidas por dos o más países.

Otro ejemplo, modelo de integración subregional, es el Plan Trifinio, mismo que incluye a Guatemala, El Salvador y Honduras. Este ejemplo reafirma los esfuerzos de cooperación horizontal y desarrollo integral en las fronteras en común de los tres países. Ellos están estableciendo en conjunto, programas y proyectos en los ámbitos de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda y energía, que han contribuido de manera decisiva a mejorar la calidad de vida de las comunidades en las fronteras entre los tres países.

Bajo estas iniciativas de integración subregional también se puede ubicar en la actualidad al Plan para el Desarrollo Sostenible del Golfo de Fonseca, que tiene su comienzo en el marco de la implementación de la Declaración de Managua, realizada por los Presidentes en octubre del 2007, denominándola “Golfo de Fonseca: una zona de paz, desarrollo sostenible y seguridad”. Dicha iniciativa formula temas como protección del ambiente y especies marinas, costeras y terrestres; fomenta el turismo sostenible, comunitario y social; aviva el desarrollo económico y social de la zona; fortalece las municipalidades en los tres países; impulsa el desarrollo de infraestructura y servicios portuarios; y robustece acciones de defensa y seguridad.

Aunque durante la primera fase se detalló un plan de trabajo muy esperanzador y se efectuaron reuniones técnicas a nivel tri-nacional, la iniciativa no ha avanzado más allá de varias reuniones presidenciales y la firma de varios documentos para la reactivación de las comisiones creadas por la Declaración de Managua. Sin embargo, es nuestra opinión que, en ésta subregión del Golfo de Fonseca, existen grandes oportunidades para avanzar en la integración utilizando nuevos instrumentos como los Bienes Públicos Regionales a los que nos referiremos más adelante.

Resumiendo, se puede apuntar que los procesos de integración regional centroamericanos datan de muchos años atrás, son un esfuerzo sostenido de hermandad, coordinación, solidaridad y hasta de amor y de esperanza por alcanzar un desarrollo más justo y equitativo para los pobladores del Istmo, pero se ha avanzado lentamente, con modelos diferentes que coexisten a lo largo del tiempo y en varias secciones de la región.

Éstas condiciones históricas, políticas y de constante evolución son terreno fértil para sembrar nuevos esfuerzos e instrumentos que consoliden poco a poco el espíritu integracionista que existe en Centro América. El Golfo de Fonseca podría ser uno de los espacios que necesita procesos innovadores de integración; por lo que en la siguiente sección lo describiremos y más adelante presentaremos un relativamente nuevo instrumento que puede convertirse en generador de mayor integración en esa zona.

3. Golfo de Fonseca

El Golfo de Fonseca está ubicado al oeste de Centroamérica en el Océano Pacífico y comparte sus aguas entre Nicaragua, Honduras y El Salvador. Tiene una dimensión de unos 3.200 km², la cuenca posee una longitud de costa de 409 Km, con una extensión acuática de 2,015 Km² y una extensión territorial aproximada de 22,000 Km. Sus aguas bañan al noreste y al este a Honduras; al noroeste a El Salvador; y al sur a Nicaragua. Existen 13 islas que cubren un área de 473 Km² en El Salvador y 74.5 km² en Honduras, ya que Nicaragua no tiene islas (solo islotes). Para mejor ubicación de islas y detalles del golfo se adjunta el Mapa 1: Ubicación del Golfo de Fonseca.

Mapa IV 1: Ubicación del Golfo de Fonseca



Fuente: Tomado de <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/168712/busan-fondos-para-desarrollo-integral-del-golfo-de-fonseca>

El área del Golfo de Fonseca comprende 19 municipios costeros, con una extensión territorial de 11,021 Km², de los cuales 6 se encuentran en El Salvador; 8 en Honduras, y los otros 5 en Nicaragua.

Una característica común de los municipios salvadoreños, nicaragüenses y hondureños que integran el Golfo de Fonseca, es que enfrentan importantes problemas de contaminación de las aguas marinas; ríos y lagunas, el impacto de las actividades productivas es negativo en el ecosistema. La zona posee ciclos continuos de sequía e inundaciones, lo que también afecta de forma negativa el desarrollo, tanto así que la mayoría de los habitantes viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema, dedicados fundamentalmente a la actividad pesquera y camaronera.

Las costas del golfo están salpicadas de pequeños pueblos y sus problemáticas son comunes en los tres países: la distancia lejana de los centros de poder de sus respectivos países,

la extrema pobreza, analfabetismo, alta tasa de natalidad, limitados recursos de seguridad social e infraestructura, la escases de combustible y de agua potable dado que no existen acueductos formales, a veces ni tuberías o están en muy mal estado y el agua es escasa, tanto así, que es común ver el acarreo de agua en cantaros desde los pozos comunes o grifos públicos , generalmente cargados por mujeres y niños.

La economía en los diversos municipios del Golfo de Fonseca está concentrada en actividades del sector primario, donde destacan el cultivo del melón, el maní, el sésamo y la caña de azúcar, además de la producción y extracción camaronesa, la pesca artesanal, la ganadería, la extracción de sal y algo de madera. Se tratan de actividades de poco valor agregado, aplicando técnicas muy rudimentarias o nula innovación tecnológica y cultivo intensivo en mano de obra, que en conjunto con la acuicultura ejercen una presión excesiva sobre los recursos naturales del área. Cabe mencionar que se pueden encontrar limitados segmentos de agroindustria para la transformación de la caña de azúcar, leche, fruta y maní en Honduras y Nicaragua.

En este modelo económico también subsisten las pequeñas cooperativas pesqueras que han contado con cifras de participación entre 3 mil y hasta 15 personas, pescadores artesanales de los tres países, en diferentes periodos de auge y de caída de la actividad. El agotamiento o sobreexplotación de los bancos de pesca ha provocado que los pescadores quebranten los límites fronterizos, por lo que con frecuencia son capturados por uno de los países vecinos y teniendo como resultado, la pérdida material y económica de su equipo.

Según múltiples estudios, censos e investigaciones por parte de entes nacionales de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Organizaciones Internacionales se puede afirmar que de manera general la situación de los pescadores del Golfo de Fonseca presenta un nivel educativo precario, lo que representa un factor limitante para la ejecución de proyectos de desarrollo. Alrededor del setenta por ciento de las embarcaciones son pangas de madera y el restante treinta por ciento, son

embarcaciones de fibra de vidrio, con lo que comprobamos que el nivel tecnológico es todavía rudimentario y el sistema de pesca es el trasmallo. Esta arte de pesca es legal de usar, pero le introducen una variación en dicho modelo al que transponen dos paños de tres pulgadas de luz de malla, reduciendo la malla a un 50%, lo cual es prohibido en los tres países. (Conato, 2009) (BID, 2005)

El papel que juega el medio ambiente y el entorno en general del Golfo de Fonseca y su protección es sumamente importante por ser un complejo de sistemas costeros tropicales a lo largo del Océano Pacífico. Es un cinturón de manglares, donde destacan en la parte hondureña del Corredor Biológico Mesoamericano con 69.711 hectáreas de manglares y los deltas de Estero Real y Llanos de Apacunca, en Nicaragua con una extensión de 81.700 hectáreas. Fueron declarados sitios Ramsar en 1999 y 2001¹¹, respectivamente por ser refugios para aves migratorias y residentes y como zonas de desove, reproducción y alimentación de tortugas, crustáceos, moluscos y peces, considerados cruciales para conservar el hábitat de especies y recursos hídricos de la región.

Pero en general, todo el sistema de los manglares cumple como filtro que retienen contaminantes de tierra firme y sedimentos y convirtiéndose en la primera barrera de protección contra la erosión costera y los impactos de las tormentas tropicales.

La zona se considera como una de las zonas marítimas de mayor riqueza biológica de América Central, que abarcan diez zonas naturales protegidas sujetas a acuerdos de cogestión de la zona marina costera de Honduras (su superficie total es de 812 km²); cuatro en la zona marina costera de Nicaragua, dos acuerdos de cogestión (que abarcan una superficie total de 764 km²), y dos en El Salvador, con una superficie de 229 km² y con acuerdos de cogestión, aunque aún no han sido declaradas oficialmente zonas naturales protegidas.

11 www.ramsar.org/sitelist_order.pdf

En este contexto de importancia y complejidad que conlleva el Golfo de Fonseca, es que la formulación de un modelo de integración regional tiene gran valor para el desarrollo social, económico y ambiental, dando cabida a la solución de ciertas problemáticas de los tres países como la inexistencia una institucionalidad fuerte, con leyes o reglamentos de planificación y ordenamiento del uso de la tierra, fallas en las leyes nacionales de pesca y leyes que se superponen o contradicen.

3.1 Institucionalidad existente en el Golfo de Fonseca

El modelo institucional de los municipios del Golfo en los tres países aún se mantiene muy centralizado, únicamente Honduras cuenta con una estructura legal que regula el traspaso de competencias desde el Gobierno central a los municipios.

No se ha logrado un verdadero proceso de descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Es notable la ausencia de una estructura de transferencia de acciones y competencias que permita el desarrollo de conocimientos técnicos y políticos, lo cual ha producido que la generación de deberes de parte de los municipios se ha realizado sin un proceso que aumente las capacidades de operación y tecnificación.

Esta falta de mecanismos y políticas estatales de transferencia de institucionalidad ha impedido la posibilidad de avanzar en el desarrollo local y sigue reproduciendo los índices de pobreza que caracterizan esta zona, como lo detalla el Proyecto Fronteras Abiertas en su libro- informe, titulado “Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina” y que citamos diciendo:

“Las transferencias desde los estados centrales a los municipios son mínimos (8% en Nicaragua, 7% en El Salvador, 5% en Honduras): estas cifras son el producto de formas de gobierno fundamentalmente centralistas, incluso desde el punto de vista financiero. Si se toma en consideración la ausencia de niveles de gobierno intermedio correspondientes a las provincias o departamentos sudamericanos, se ve cómo más del 90% de los recursos queda en manos de los gobiernos centrales, teniendo

los municipios como única fuente propia de ingresos – además de las tarifas para servicios básicos – el impuesto sobre bienes raíces (con la excepción de El Salvador, en donde este impuesto no existe)”. (Conato, 2009)

Dicho informe también plantea que ante la ausencia del nivel de gobierno intermedio, los municipios del Golfo han emprendido formas de coordinación interinstitucional constituyendo asociaciones de municipios mancomunidades, reconocidas por el código de cada país. Se lee literalmente lo siguiente:

“Se trata de las mancomunidades salvadoreñas Asociación Intermunicipal de los Municipios del Norte del Departamento de La Unión (ASINORLU), Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca (ASIGOLFO), Asociación Intermunicipal de los Municipios del Sur del Departamento de la Unión (AMUSDELU); las mancomunidades hondureñas Mancomunidad de Municipios Fronterizos (MAFRON), Mancomunidad de Municipios del Cerro La Botija y Guanacaure (MANBOCAURE), Mancomunidad Nacaome-San Lorenzo-Marcovia (NASMAR), Mancomunidad de Municipios del Norte de Choluteca (MANORCHU); y las mancomunidades nicaragüenses Asociación de Municipios del Norte de Chinandega (AMUNORCHI), Asociación de Municipios del Departamento de Chinandega (AMUNICHI) y Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca (AMUGOLFO). Las diez mancomunidades agrupan un total de 76 municipios. (Conato, 2009)

Este nuevo mecanismo institucional llamado por expertos “asociaciones intermunicipales” y por otros “Mancomunidades de Municipios”, nace por un interés de un accionar concertado de identificar conjuntamente las demandas y las posibles respuestas y coordinar la asignación de recursos en el territorio compartido, como lo apunta Proyecto Fronteras Abiertas. “Se trata de un desafío abierto. Sin embargo, el mismo hecho de que las asociaciones tengan este enfoque en su inspiración inicial abre perspectivas interesantes para la cooperación descentralizada con vista al desarrollo territorial” (Conato, 2009)

El Golfo de Fonseca cuenta con una extensa cantidad de proyectos y acciones, los cuales se generan de manera externa, con carácter institucional y que interactúan y fortalecen la formación de mancomunidades municipales. Los proyectos o programas de cooperación internacional gestionan la búsqueda de actores institucionales intermedios que puedan optimizar el impacto de los programas y proyectos en el territorio, mientras los programas de carácter estatal *“tienen más que ver con los procesos de descentralización y articulación de subsidiariedad vertical que los países centroamericanos han venido promoviendo – de manera no siempre coherente y continua – en los últimos veinte años.* (Conato, 2009)

El estudio del Proyecto Fronteras Abiertas, nos presenta un esquema del proceso de descentralización que toma forma según el país y sus políticas institucionales. En forma resumida plantea:

1. El Salvador, las asociaciones intermunicipales tienen un contexto bastante sólido, tanto desde el punto de vista institucional como del financiero. Las mismas se han beneficiado, a lo largo del tiempo, del apoyo de la cooperación internacional, lo que les ha permitido radicarse y consolidarse en sus territorios, de tal manera que éstas asociaciones juegan hoy en día un papel importante en la promoción del desarrollo local. En este país está extendiéndose el reconocimiento del rol de los municipios como instituciones clave para el desarrollo territorial, gracias a la acción de entidades de la sociedad civil como Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA) y la Universidad Centroamericana (UCA) de San Salvador, la Corporación de Municipios de la República de El Salvador (COMURES) y también institutos gubernamentales como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Social (FISDL). La política de descentralización, para la cual todavía se está a la espera de una ley que la Asamblea Legislativa está discutiendo, ya ha producido algunas innovaciones importantes. Entre ellas la Ley de

Carrera Administrativa Municipal, que apunta a reducir el sistema arbitrario y hasta inhumano que existía en los municipios, estableciendo ahora reglas claras de calidad e idoneidad profesional para la contratación de funcionarios. Otro instrumento importante es la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, la cual fija límites para el endeudamiento a ese nivel.

2. Nicaragua se coloca en el otro extremo: la descentralización del Estado avanza con múltiples dificultades, por lo cual las asociaciones intermunicipales presentan graves debilidades desde el punto de vista estructural y reciben apoyos esporádicos y muy limitados de la cooperación internacional precisamente debido al incierto perfil institucional existente. Dos de las tres asociaciones intermunicipales existentes en el Departamento de Chinandega (Amugolfo y Amunorchi) se han conformado a partir de un aporte de la cooperación internacional y al faltar una clara política de acompañamiento y consolidación institucional de parte del Estado, su origen exógeno condicionó la continuidad de su acción y su misma “longevidad” institucional.
3. Honduras presenta tendencias contradictorias. El enfoque institucional que favoreció inicialmente el surgimiento en los departamentos de Valle y Choluteca de varias asociaciones intermunicipales que se han venido consolidando a través de proyectos de cooperación internacional. El tema del traslado de más recursos del Gobierno central a los municipales continúa en discusión. Sin embargo, les ha faltado hasta el momento un proceso de consolidación institucional y profundización en el territorio.
4. En los tres países las asociaciones tienen una junta directiva compuesta por los alcaldes. La junta elige entre sus miembros a un presidente y nombra a un coordinador que representa la asociación tanto desde el punto de vista político como del técnico además de

relacionarse, junto con el presidente, con la comunidad internacional. La modalidad de conformación de la junta directiva hace que cambios políticos-electorales puedan fácilmente traducirse en cambios del coordinador. La Junta Directiva puede delegar a las asociaciones funciones y competencias propias de los municipios.

El Proyecto Fronteras Abiertas hace mención que *“el desarrollo local transfronterizo en el Golfo de Fonseca termina allá donde termina la autonomía de los gobiernos locales”*, este criterio nace porque la cooperación transfronteriza se mueve con pasos muy lentos, *“las asimetrías nacionales de carácter normativo e institucional, que a menudo obstaculizan los procesos locales, no pueden ser enfrentadas y superadas únicamente por los municipios”*. Y es que todo modelo de cooperación transfronteriza ocupa tres respuestas inmediatas: apropiación por parte de los ciudadanos, el reconocimiento de las respectivas instituciones nacionales y su formalización a través de entidades establecidas de carácter transnacional y transfronterizo. Estos tres elementos, si se les presta atención, no corresponden a la construcción de edificios, salones comunales, ni algún tipo de infraestructura tangible; sino que es ni más, ni menos, que el aumento de las capacidades ciudadanas y locales, el desarrollo y reconocimiento institucional de modo que se respeten las políticas planteadas. En otras palabras, es la construcción de un “bien público” al servicio de una región en particular y por eso trataremos en la siguiente sección el concepto y la construcción de bienes públicos regionales como potencial instrumento de apoyo a la integración. Tengamos claro, que si existiera cooperación transfronteriza que cumpla con los requisitos que se han planteado en este párrafo, se estará de manera indirecta también fortaleciendo la integración.

Por último en esta sección, vale la pena remarcar tres problemáticas que se deben resolver y que compartimos con el planteamiento del documento citado del Proyecto de Fronteras Abiertas, para dar un verdadero cambio positivo al desarrollo del Golfo de Fonseca:

1. Los gobiernos municipales utilizan muy poco sus facultades para regular sectores con elevadas potencialidades transfronterizas como son el medio ambiente y el desarrollo económico local.
2. *La preparación del personal técnico es a menudo muy escasa.*
3. *Los municipios no realizan una verdadera programación estratégica, las políticas de desarrollo mantienen un carácter fragmentario, también por el corto horizonte temporal que la ley electoral asigna a los gobiernos locales.* (Conato, 2009)

3.2 Golfo de Fonseca: Problemática ¿Límites?

Si bien los tres países comparten más de 2 mil Km² de aguas en el Golfo de Fonseca e históricamente cada país dice posee la mayor parte del dominio marítimo, el 11 de septiembre de 1992 la Corte Internacional de Justicia emitió su fallo inapelable que fijó los límites marítimos en el Golfo de Fonseca, insulares y terrestres entre Honduras y El Salvador.

Según el fallo del Tribunal Mundial, cada uno de los tres países tiene derecho a tres millas de mar territorial adyacente a su territorio. La sentencia de la CIJ de 1992 es clara. Dice así:

“el derecho a un mar territorial, a una plataforma continental, y a una zona económica exclusiva en el mar, de la porción central de la línea de cierre (de la bocana) pertenece a los tres Estados del Golfo de Fonseca”.

En el párrafo 432, numeral 1, la sentencia del 11 de septiembre de 1992 señala que *“el Golfo es una bahía histórica cuyas aguas, sujetas hasta el año 1821, al único control de España, y de 1821 a 1839 al de la República Federal de Centroamérica, luego estuvieron sujetas por sucesión a la soberanía de El Salvador, Honduras y Nicaragua”.* La sentencia excluye una faja que se extiende sobre una distancia de tres millas (una legua marina) desde el litoral de cada uno de los tres Estados, *“estando dicha*

faja bajo la soberanía exclusiva del Estado costero". (Tomado del Diario El Herald de Honduras).

Mapa IV 2: Fronteras Marítimas de Golfo de Fonseca



“Las aguas en la porción central de la línea de cierre del Golfo, es decir, entre un punto de la línea situada a tres millas de Punta Amapala y un punto de la línea situada a tres millas de Punta Cosigüina, están sujetas a la soberanía conjunta de los tres Estados del Golfo”. Con relación a los espacios marítimos adyacentes la Corte decidió, según el párrafo 432, numeral 3, que tanto Honduras como Nicaragua y El Salvador poseen derechos y señala que “cualquier delimitación de las zonas marítimas pertinentes deberá ser efectuada mediante acuerdo, en base al derecho internacional”. (Redaccion, 2013)

Y agregando que el fallo determina que los tres países deben buscar los procedimientos para la proyección a mar abierto y estimular cualquier otro medio pacífico de los que ofrece el derecho internacional, como la mediación, el arbitraje o el procedimiento judicial internacional.

La demarcación en las aguas es sumamente difícil, pero Honduras y Nicaragua han propuesto señalar con boyas electrónicas la frontera marítima, para solventar las dificultades de orden técnico y de apreciación en cuanto a fijar la línea fronteriza exacta. Se incluye el mapa 2 que interpreta la Sentencia de la CIJ para el Golfo de Fonseca.

Para que la paz y el desarrollo florezcan en este Golfo es de importancia el diseño de una política territorial que contemple algunas de las siguientes características:

- i. Confianza interestatal: Es vital para alcanzar acuerdos jurídicos vinculantes, sobre los cuales deberán establecerse garantías efectivas de cumplimiento. Los Estados deben dar pasos concretos, no solamente para erradicar la desconfianza, sino también para construir procesos de confianza mutua.
- ii. Contar con una política territorial congruente y de Estado; que no varíe de un gobierno a otro, que incluya los intereses de la nación y los principios del moderno derecho internacional.
- iii. Contemplar un componente de prevención de conflictos y mecanismos de alerta temprana, que eviten y prevengan choques por antagonismos en las zonas de frontera, así como cualquier tipo de enfrentamientos.
- iv. Se considera oportuno contar con un programa de manejo o gestión que tenga como objetivos la paz internacional, la prosperidad de la zona y la seguridad local, nacional y regional.

4. La iniciativa del BID para la promoción de BPR

Los BPR son oportunidades y objetivos de los que se beneficia toda la comunidad internacional y cuya gestión supera el ámbito nacional, debiéndose trabajar para alcanzarlos de manera coordinada a nivel global o regional. Los bienes y servicios ambientales proporcionados por la naturaleza, lo mismo que la paz y la seguridad, o bien, la estabilidad económica y financiera, la salud global o el conocimiento y la cultura compartida, son ejemplos claros de BPR. Todos ellos suponen oportunidades estratégicas que requieren ser abordados mediante un trabajo coordinado más allá de las fronteras de los países. El BID define los BPR como “todos aquellos bienes, servicios o recursos producidos y consumidos colectivamente por el sector público y, donde sea apropiado, por el sector privado sin fines de lucro en un mínimo de tres países”. (BID, s.f)

En muchos casos, la provisión de BPR requiere la acción de instituciones internacionales, incluyendo la construcción, el refuerzo y a menudo la coordinación de acciones nacionales; por ejemplo, canalizando fondos a programas nacionales, regionales o globales; dando seguimiento e informes de progreso y en un creciente número de áreas, apoyando el debate y la implementación de decisiones a nivel global. De ahí que la legitimidad y la gobernanza, así como la calidad y la gestión de la capacidad de las instituciones multilaterales resulten vitales para la provisión de BPR.

También podemos afirmar que la creación de un BPR es un tipo de solución del ámbito transnacional para aquellas fallas de mercado que se han agudizado como resultado de la globalización. Los bienes públicos regionales corrigen problemas que no han encontrado respuesta en acciones individuales de cada país o que no ofrecen incentivos a uno solo para que asuma el costo de llevarlas a cabo. Tal es el caso de temas transnacionales que afectan el desarrollo, como pueden ser las enfermedades de tipo contagioso, las crisis financieras que desbordan fronteras o asuntos que, si bien surgen en

el ámbito nacional, son compartidos por varios países. La producción de bienes públicos regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad trans y supranacional que ello conlleva, presenta una solución efectiva a estos problemas, al tiempo que promueve la integración de los países involucrados.

En el 2004 el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales, para promover la cooperación y la integración de la región. Este programa apoya a los países en la búsqueda, mediante la acción colectiva, de soluciones innovadoras de política pública a desafíos u oportunidades transnacionales. La recompensa o estímulo por dicha coordinación inicial entre los asociados se traduce en financiamiento (donación), apoyo técnico y endoso institucional del Banco a la iniciativa, si esta es aprobada.

El Programa de BPR del BID no sólo facilita la promoción de bienes públicos de carácter regional entre los países de América Latina y el Caribe, sino también contribuye al avance de los procesos de integración y, una vez alcanzada, a la sostenibilidad de la misma mediante un enfoque de apropiación de las soluciones por parte de los países. Con el programa y el financiamiento de operaciones de asistencia técnica para la producción de estos bienes, el Banco es pionero en operacionalizar los conceptos de bienes públicos globales y regionales a través de las acciones que los crean. Para el diseño de este instrumento de integración y desarrollo, el Banco se ha nutrido de dos fuentes de conceptos y buenas prácticas, bajo las lecciones acumuladas en su acción regional desde 1961. A este aprendizaje interno y especializado sobre la realidad latinoamericana se suman las lecciones de la comunidad internacional en cuanto a la efectividad de la asistencia técnica para el desarrollo y, en particular, a las mejores prácticas en el marco de la cooperación Sur-Sur.

El apoyo del BID a las iniciativas de BPR es el resultado de un proceso competitivo y transparente de selección de propuestas a partir de una convocatoria anual abierta a todos los sectores, países o subregiones de América Latina y el Caribe, que genera cooperación Sur-Sur a través de la acción colectiva. El

programa se caracteriza por estar centrado en la coordinación o la armonización de políticas públicas, y por tener un enfoque de acción colectiva aplicada a la creación de bienes públicos regionales. Los países que forman parte de los proyectos se encargan, de forma conjunta, de la identificación, el diseño y la ejecución del bien público regional, así como del compromiso de implementarlo a nivel nacional y/o regional

Dentro de los objetivos de desarrollo a lograr con la acción regional se encuentran la promoción de la integración entendida en su sentido amplio, es decir, integración económica, institucional, funcional y comercial; la reducción de las asimetrías entre los diversos países de la región; el fortalecimiento de las instituciones tanto a nivel nacional como regional; y la consolidación de la competitividad a través de la cooperación y la colaboración entre países.

Estos objetivos de desarrollo se enriquecen con las lecciones aprendidas sobre regionalidad y con el enfoque matricial geográfico y de sectores. El Programa de Bienes Públicos Regionales es un instrumento de cooperación Sur-Sur que impulsa la innovación y la generación de nuevas soluciones colectivas entre países de América Latina y el Caribe. Asimismo, sirve de nodo articulador para la difusión de buenas prácticas y lecciones de subregión a subregión y de país a país.

Un gran número de proyectos han replicado ideas de otras regiones u otros países. De este modo, el intercambio de experiencias en el marco del programa se desarrolla a través de canales formales e informales que vinculan a los países, al Banco y a otros socios estratégicos

El Programa ha identificado escenarios relevantes para dicha transferencia a través de agrupaciones de proyectos y socios por sectores (biodiversidad, seguridad ciudadana, información y desarrollo rural, lucha contra la trata de personas, manejo de la deuda pública) y por tipo de BPR (planes estratégicos, sistemas de monitoreo, gerenciamiento de buenas prácticas, sistemas de información regionales).

Estos proyectos funcionan como redes informales de conocimiento e intercambio de experiencias, donde expertos de diferentes países y organizaciones se enriquecen mutuamente con las enseñanzas acumuladas en una región o un sector. Adicionalmente, la formación de dichas redes se nutre con el crecimiento del portafolio de proyectos del programa y, por ende, con la demanda de los países por desarrollar unos u otros bienes públicos regionales.

El carácter endógeno de la identificación, la priorización y la programación en los países incrementa la probabilidad de que estas soluciones no sólo sean apuestas viables para los países, sino también inversiones sostenibles donde la coordinación de esfuerzos, tanto técnicos como financieros, y la apropiación de esas respuestas estén garantizadas desde el inicio del proceso de producción de la solución.

El Programa de BPR asimismo agrega valor mediante la conformación de alianzas estratégicas con actores de diversa naturaleza (agencias de política pública, entidades del sector privado y de la sociedad civil), que garantizan la gobernabilidad, la efectividad y el sentido de pertenencia o apropiación necesarios para asegurar la sostenibilidad en el mediano y el largo plazo. La generación de estas alianzas puede efectuarse en el marco de cada proyecto y/o con el programa como un todo, y su contribución puede ser técnica, organizacional y/o financiera.

A la fecha, los proyectos de BPR han incorporado organizaciones de la sociedad civil, gremios y empresas, instituciones nacionales e internacionales especializadas, agencias de cooperación técnica, centros académicos y de investigación. Algunas entidades han actuado como donantes financieros, otras como asesoras técnicas o como articuladoras de la acción colectiva y motor de innovación pragmática. La formación de alianzas alrededor del núcleo de países socios se puede dar en cualquiera de los proyectos, siempre que la decisión estratégica de participar y la toma de decisiones residan en las agencias de política pública de los países.

5. Ejemplos de BPR en Centroamérica

La iniciativa de BPR del BID ha tenido una gran respuesta por parte de los países centroamericanos. Desde el 2005 los países de la región han estado involucrados en 63 de 114 proyectos impulsados por el BID de manera individual o conjunta, pero en especial medida cabe señalar 23 proyectos que son exclusivos para países del istmo centroamericano. (Ver cuadro IV. 1)

Las 23 iniciativas centroamericanas han conllevado una inversión de \$24.049.505,00 en los diversos proyectos y desde nuestro punto de vista han contribuido de manera fundamental a los esfuerzos por la integración regional. El impulso al fortalecimiento regional se palpa al constatar que en 6 proyectos han estado incluidos los 8 países del Sistema de Integración Regional, pero cabe resaltar que en 7 iniciativas más han estado presentes 7 países, en 2 iniciativas 6 países, en 3 iniciativas 5 países, en 3 iniciativas 4 países y por ultimo 2 iniciativas con 3 países integrados. Se están creando bienes públicos regionales en cada una de estas iniciativas, y la apropiación de estos bienes por parte de los ciudadanos en la región hará que cada vez más se fortalezca el sentimiento centroamericano.

Cuadro IV-1: Proyectos de la Iniciativa de BPR del BID en la Región de América Central y República Dominicana

Proyectos	Países	Financiamiento del BID	Total Histórico
Fortificación de Alimentos con Ácido Fólico y otros Micro-Nutrientes.*	BE, CR, GU, ES, HO, NI, PN, DR	\$1.300.000	\$3.655.400
Protocolo Centroamericano de Control de Calidad y Adquisición de Medicamentos *	BE, CR, DR, ES, GU, HO, NI, PN	\$800.000	\$1.057.600

Sistema Armonizado de Rastreabilidad Bovina. *	BE, CR, DR, ES, GU, HO, NI, PN	\$1.200.000	\$1.900.000
Programa de Competitividad para la Fruticultura en Centroamérica. *	BE, CR, ES, GU, HO, PN, NI, DR	\$800.000	\$1.234.000
Prevención y control de deficiencias de micronutrientes en Centroamérica.	BE, CR, DR, ES, GU, HO, NI, PN	\$600.000	\$940.960
Observatorio Mesoamericano de Transporte de Cargas y Logística.	BE, CO, CR, DR, ES, GU, HO, MX, NI, PN.	\$910.000	\$1.010.000
6 proyectos	8 países	\$5.610.000	\$9.797.960
Base de Datos Climáticos de América Central. *	BE, CR, ES, GU, HO, NI, PN	\$435.000	480.000
Plataforma Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad en Centroamérica- *	BE, CR, ES, GU HO, NI, PN	\$700.000,00	\$1.250.000
Política Regulatoria Regional para Integración Servicios Telecomunicaciones. *	BE, CO, CR, ES, GU, HO, MX, NI, PN	\$320.000,00	\$473.000
Sistema de Coordinación Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales. *	BE, CO, CR, ES, GU, HO, MX, NI, PN	\$800.000,00	\$1.286.480
Estrategia Regional de Evaluación y Acreditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería en CA. *	BE, CR, ES, GU, HO, NI, PN	\$500.000,00	\$741.665

Sistema Regional de Información MIPYME de Centroamérica.	BE, CR, ES, GU, HO, NI, PN	\$1.000.000,00	\$1.650.000
Fortalecimiento y Armonización de los Procesos de Resolución Bancaria y Seguros de Depósitos en Centroamérica, República Dominicana y Panamá.	CR, ES, GU, HO, NI, PN, DR	\$750.000	\$1.183.750
7 Proyectos	7 países	\$4.505.000	\$6.584.895
Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la competitividad de la fruticultura en Centroamérica y República Dominicana.	CR,ES,-GU,HI,PN,DR	\$655.000	\$881.000
Modelo Normativo e Institucional para una Política de Competencia Regional. *	CR, ES, GU, HO, NI, PN	\$450.000	\$630.000
2 Proyectos	6 países	\$1.105.000	\$1.511.000
Desarrollo de la Banda Ancha para la Competitividad y la Integración. *	CR, ES, GU, HO, PN	\$725.000	\$825.000
Marco de Acción Regional para el Combate, Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas en Centroamérica *	CR, ES, GU, HO, NI	\$600.000	\$701.500

Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos *	CR, CO, ES, GU, PN	\$500.000	\$600.000
3 Proyectos	5 países	\$1.825.000	\$2.126.500
Protección de infraestructura pública contra el cambio climático al nivel local	CR, ES, HO, PN,	\$700.000	\$869.050
Inventario de Gases de Efecto Invernadero en Empresas Exportadoras en Centroamérica	CR, DR, GU, NI	\$500.000	\$640.000
Desencadenar el Potencial de la Inversión Directa de la Diáspora en Centroamérica	CR, DR, ES, NI	\$750.000	\$1.070.000
3 Proyectos	4 países	\$1.950.000	\$2.579.050
Estrategia Regional de Regulación y Supervisión del Mercado Bursátil Centroamericano*	ES, CR, PN	\$350.000	\$510.000
Promoción de la Administración del Agua como Bien Público Regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio*	ES, GU, HO	830.000	\$940.100
2 Proyectos	3 países	\$350.000	\$1.450.100

Fuente: elaboración propia con datos del BID.

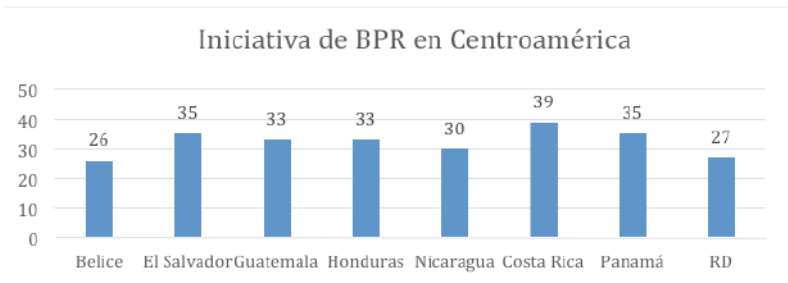
* Proyecto Finalizado

Las iniciativas de BPR han estado presentes en una variedad de temáticas como son salud, salud-nutrición, agricultura y desarrollo rural, comercio, transporte, medio ambiente y desastres naturales, ciencia y tecnología-política e instituciones de ciencia, tecnología e innovación, educación,

desarrollo de pyme - microempresa, mercados financieros- desarrollo del mercado bancario, lo cual demuestra el gran alcance y profundidad que pueden tener los BPR en la región centroamericana.

Los países centroamericanos presentan un nivel muy similar en la participación de la iniciativa de BPR del BID, siendo Costa Rica el país con mayor cantidad de participación en proyectos, con 39 a nivel latinoamericano, seguido por El Salvador y Panamá con 35 cada uno, Honduras y Guatemala han participado con 33 iniciativas. No muy lejos se encuentra Nicaragua con 30 y finalmente con 27 y 26 proyectos encontramos a República Dominicana y Belice respectivamente.

Gráfico IV-1: Iniciativa de Bienes Públicos Regionales en Centroamérica



Fuente: Elaboración propia con datos del BID.

La participación de los países de la región a nivel latinoamericano es muy activa y muy parecida; sin embargo, a nivel regional en los proyectos netamente centroamericanos Costa Rica y El Salvador se aprecian más activos, pues están presentes en 22 de 23 iniciativas. Después, se encuentra Guatemala que está presente en 20 proyectos regionales, Panamá en 19, Honduras cuenta con 18 y Nicaragua está presente en 17 proyectos y un poco más lejanos encontramos a Belice con 12 iniciativas y Republica Dominicana con 10.

Quizás la manera más detallada de conocer el impacto de la iniciativa de BPR del BID, es profundizando en cada una de las iniciativas, pero este documento no se trata de una evaluación de ellas; por lo tanto, solamente presentaremos la revisión de unas pocas de éstas. Primero, presentamos el caso de Promoción de la Administración del Agua como Bien Público Regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio (2005), siendo una de las primeras iniciativas en ponerse en marcha. Después conoceremos la Iniciativa de Fortificación Centroamericana de Alimentos con Ácido Fólico y Otros Micro-nutrientes como un Bien Público Regional (2006) que es una iniciativa con presencia en los 8 países del Sistema de Integración Centroamericano y por último se detallará la Iniciativa de Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (2010) la cual es muy oportuna para tomar como ejemplo para el Golfo de Fonseca, para donde los autores de este documento sugerimos se debería impulsar una nueva iniciativa de BPR. La información que se brinda en esta sección proviene de informes públicos de los Proyectos y de conversaciones con algunos de los oficiales de las organizaciones que participaron en los mismos.

5.1 Promoción de la Administración del Agua como Bien Público Regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio (2005)

Objetivo: Desarrollar y promover mecanismos tri-nacionales para el manejo integrado y sostenible del agua como un Bien Público Regional (BPR) en la Cuenca Alta del Río Lempa.

Países integrantes: El Salvador, Guatemala y Honduras

Componentes: Generación y Manejo de Información de Recursos Hídricos.

Organizaciones: Los 45 municipios de los tres países que integran la región del Trifinio de la Cuenca Alta del Río Lempa, Comisión del Plan Trifinio, los tres gobiernos nacionales a través de sus respectivas vicepresidencias, 13 mancomunidades,

Mancomunidad de Municipios de la Cuenca Alta del Río Lempa, unidades municipales responsables del medio ambiente, otras unidades nacionales, estatales y municipales de formación, asociaciones y sindicatos del sector privado, organizaciones no gubernamentales –ONGs– nacionales y sociedad civil.

Costo: El costo estimado del proyecto es el equivalente de novecientos cuarenta mil cien dólares (US\$940.100).

Plan estratégico: Se desarrolló un sistema de información socio-económica y ambiental, a nivel trinacional de uso intermunicipal e interconectado con las instituciones de los tres países, vinculadas al manejo del agua. La información del sistema se utilizó principalmente para la toma de decisiones en el ámbito local, la educación ambiental y la concientización de la población y los tomadores de decisiones. Además, en la formación de recursos humanos sobre el manejo de recursos hídricos.

Se estipuló la formación de recursos humanos locales institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) y la divulgación de información relacionada con el uso racional del agua como un BPR. Incluyó educación ambiental dirigida a la juventud y capacitación institucional de recursos humanos en temas vinculados al agua y fortalecimiento de la institucionalidad tri-nacional para el Manejo del Agua. Se realizaron actividades de asesoramiento en aspectos técnicos y legales, que facilitarían desarrollar los instrumentos legales municipales en forma armónica en los tres países, para el manejo del agua como un BPR. (Trifinio, 2005) Fortaleciendo así las capacidades institucionales a nivel tri-nacional.

El bien público regional definido para el Trifinio es el agua. En la región tienen origen las principales fuentes de recursos hídricos de América Central: la cuenca tri-nacional del río Lempa (la mayor fuente hidrológica centroamericana), la cuenca binacional del río Motagua (Honduras y Guatemala) y la cuenca del río Ulúa de Honduras.

La zona transfronteriza es concebida como una unidad ecológica de 7.541 kilómetros cuadrados, integrada por Guatemala (44,7%), Honduras (40%) y El Salvador (15,3%) y que cuenta con 670.000 habitantes.

El Plan del Trifinio se estableció mediante un tratado internacional que define la región como una unidad ecológica indivisible, en la que solo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a los problemas que enfrentan las poblaciones del área y permitirá el manejo sostenible de sus recursos naturales.

El tratado fue suscrito por los tres Vicepresidentes en octubre de 1997 y ratificado por los tres parlamentos entre abril y mayo de 1998. La Comisión Trinacional del Plan Trifinio es la entidad responsable del manejo sostenible de la cuenca alta del río Lempa. Está integrado por los vicepresidentes de los tres países y cuenta con tres órganos ejecutivos: la Secretaría Ejecutiva Trinacional, la Unidad Técnica Trinacional y la Unidad Administrativa Trinacional.

Estructurado a partir de la protección del agua como bien público regional, el proyecto cuenta con una serie de objetivos específicos: proveer a los gobiernos municipales y a los líderes locales de la información necesaria para la toma de decisiones conjunta y para la creación de programas de educación ambiental compartidos; hacer que los grupos poblacionales, los gobiernos locales, los sectores empresariales y las instituciones gubernamentales de los tres países del Trifinio conozcan y utilicen la información estratégica relacionada con el manejo del agua a fin de generar actitudes positivas; y crear los mecanismos e instrumentos técnico-legales a escala local para administrar el recurso hídrico, con especial apoyo a los procesos de concertación orientados a definir acuerdos y mecanismos regionales para la gestión del agua como un bien público regional.

Estos objetivos han redundado en la creación de un sistema de gobernanza específico, con participación de los municipios, que estimula la cooperación transfronteriza en la región. Con vistas

a aumentar la participación comunitaria y el involucramiento activo de los municipios y de las redes territoriales, en marzo del 2007 se creó la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa.

Inicialmente estaba conformada por seis municipios guatemaltecos, cuatro hondureños y dos salvadoreños, pero en la actualidad la integran veinte municipios. Si bien algunos analistas señalan una participación todavía demasiado débil de las comunidades locales y de las instituciones territoriales. El sistema creado tiene la virtud de que los cambios de mandato no se dan en forma sincrónica; ello permite que los municipios que permanecen realicen una actividad de asesoría y seguimiento (coaching) a los nuevos que ingresan, lo cual reduce el riesgo de debilidad institucional asociado al cambio de representantes. En este sentido, resulta fundamental construir entre las administraciones locales mecanismos de concertación política que den estabilidad y continuidad a las relaciones institucionales y a la gestión de las problemáticas transfronterizas, conjuntamente con el diseño de mecanismos de cumplimiento de responsabilidad y de rendición de cuentas (accountability).

El proceso del Trifinio arroja como primeros resultados la reducción de las asimetrías en la información y la gestión hídrica ambiental, la creación o edificación de una instancia institucional, que originalmente no existía como tal, con la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa; el fortalecimiento de la cooperación transfronteriza y de la integración regional en general, y el aumento de la sostenibilidad de las inversiones público-privadas, en particular las realizadas en servicios e infraestructuras.

Principales resultados:

Según el Informe de Bienes Públicos Regionales: Innovación en la Cooperación Sur-Sur del año 2012, los resultados para mayo del 2010, en que finalizó la Iniciativa de Administración del Agua como Bien Público Regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio fueron:

- El diseño e implementación de un sistema de información trinacional de la Cuenca Alta del Rio Lempa que sustentará las decisiones relacionadas con la administración hídrica de la región.
- La aprobación de decretos para administrar los recursos hídricos en 17 municipalidades. Conjuntamente con las tres municipalidades que ya tenían un marco legal en la materia, las 20 municipalidades de la Cuenca Alta del Rio Lempa tienen ahora decretos para regular el uso y conservación de los recursos naturales de la región, con especial énfasis en el consumo humano del agua.
- El desarrollo de un programa educativo que fue implementado en 200 escuelas de los tres países para enseñar a niños y adolescentes cómo usar los recursos hídricos de la Cuenca Alta del Rio Lempa de forma responsable y sustentable. La experiencia del programa educativo promovió el diálogo entre los tres Ministerios de Educación, profesores y la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, lo que dio lugar a un plan educativo y materiales de apoyo para una educación ambiental integral dentro de la Región del Trifinio.
- Muchos de los componentes del Plan Trifinio fueron incorporados en los planes de estudios de educación ambiental en los tres países.
- A través de un extenso proceso de consultas y fortalecimiento de capacidades, se elaboró una agenda trinacional para el manejo sostenible de recursos hídricos de la Cuenca Alta del Rio Lempa que constituye una visión compartida entre los sectores público y privado a nivel local, regional y nacional sobre la importancia de preservar y proteger el agua como un bien público regional.
- Como resultado del proyecto, en 2011, la Asociación de Municipalidades del Rio Lempa comenzó la implementación de una política pública transnacional llamada “Agua Sin Fronteras” (www.aguasinfronteras.com). El objetivo de “Agua Sin Fronteras” es garantizar la administración conjunta e integrada de los recursos hídricos de la región.

5.2 Fortificación Centroamericana de Alimentos con Ácido Fólico y Otros Micro-nutrientes como un Bien Público Regional (2006)

Objetivo. El objetivo general del proyecto es desarrollar y poner en funcionamiento en cinco años un sistema centroamericano de fortificación de alimentos con micro-nutrientes (hierro, ácido fólico, vitaminas del complejo B, zinc, vitamina A y yodo) como un bien público regional.

Países integrantes: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Costo: El costo estimado del proyecto es de millón trecientos mil dólares (\$ 1.300.000)

Plan estratégico: El proyecto se propone contribuir a la nutrición en la región centroamericana, para tal propósito el proyecto desarrolló tres objetivos principales:

1. Promover la armonización de las políticas, normas y regulaciones de fortificación de alimentos con micro-nutrientes de los países participantes, por medio de la identificación común y la recolección de información en relación a los alimentos de más alto consumo que requieran ser fortificados para elevar el impacto en la región.
2. Desarrollar e implementar un sistema recíproco de control de calidad de los alimentos fortificados mediante un seguimiento conjunto de los alimentos que se distribuyen y el incentivo nacional a los productores que participen en el proyecto.
3. Coordinar los sistemas nacionales de vigilancia epidemiológica de las afecciones prevenibles mediante la fortificación con micro-nutrientes y promover el intercambio de información para dar seguimiento a dichos programas.

4. Generar la información necesaria para un correcto funcionamiento de los programas nacionales, tanto en sus aspectos de fortificación como de suplementación, incluyendo una estrategia regional de información, educación y comunicación a la población.

El principal aporte del proyecto para la generación de bienes públicos regionales es que fomenta la participación interinstitucional e intersectorial en la región, facultando a los ministerios de salud de los países que forman parte de la iniciativa para que promuevan un consumo de alimentos mucho más saludables y una producción más responsable.

El plan estratégico se implementó de manera gradual iniciando con un componente político hasta llegar a constituir programas nacionales de micro-nutrientes que serán los responsables de fortalecer un mecanismo de coordinación supranacional de naturaleza técnica. Además, serán responsables de seguir desempeñando estas funciones luego de finalizado el mismo, lo que permite a su vez que el proyecto obtenga sostenibilidad mediante mecanismos que se consideran de interés regional.

Para cumplir con dicho objetivo, el proyecto consta de dos componentes:

1. Armonización de estándares de fortificación, para que los países participantes adopten e implementen un sistema normativo común en el nivel regional.
2. Un mecanismo de control y vigilancia, para que adopten y supervisen sus programas de fortificación mediante sistemas compatibles entre sí.

En este sentido, el proyecto impulsa los siguientes aspectos a nivel regional:

- Acuerdos de coordinación normativa entre las autoridades.
- Un sello de garantía de fortificación.

- Sistemas compatibles de vigilancia epidemiológica e impacto biológico, incluyendo la armonización de los sistemas de indicadores.

Principales resultados:

La región presenta índices de malnutrición que rondan los seis millones de personas, entre los que se encuentran aproximadamente un 19% de niños y niñas que obviamente debería tener prioridad para mitigar el problema. Conscientes de esta problemática el Consejo de Ministerios de Salud de Centro América (COMISCA) se plantea un trabajo articulado que promueva estilos de vida saludables y consumos responsables.

- En esta iniciativa se articula tanto el sector productivo como el sector salud de los países, brindando oportunidades de consumo saludable a las poblaciones vulnerables de la región. Diferentes organismos internacionales (Organización Mundial de la Salud) han señalado que los problemas nutricionales reducen considerablemente de la capacidad productiva de los países y limitan su desarrollo en el mundo, por lo que éste es uno de los problemas de desarrollo más importantes que enfrenta la región.
- La carencia persistente de ciertos micronutrientes como hierro, yodo, vitamina A, zinc y ácido fólico causa enfermedades como la anemia, el hipotiroidismo, las infecciones respiratorias y digestivas, y las llamadas malformaciones congénitas del sistema nervioso o defectos del tubo neural (conocidas como DTN), hace que la población sea más propensa a ellas. Estas deficiencias nutricionales se pueden prevenir a bajo costo mediante la adición de ciertos micronutrientes específicos a alimentos de consumo masivo, como la harina de trigo o de maíz, la sal y el azúcar. A las personas con carencias más acentuadas, los servicios de salud les suministran el micronutriente específico para su consumo directo. El primer tipo de intervención es conocido como fortificación, en tanto que el segundo recibe el nombre de suplementación.

- Ambos procesos, la fortificación y la suplementación, se han implementado en la región con diferentes resultados. La primera área en la que el proyecto tiene un impacto significativo está relacionada con la reducción de la mortalidad materna infantil y la reducción de enfermedades congénitas por deficiencias de nutrientes. La fortificación de alimentos en forma universal y la suplementación con ácido fólico dirigida a mujeres en edad fértil pueden reducir hasta en un 90% la incidencia y la mortalidad por DTN, ya que aseguran el consumo adecuado de este micronutriente durante el inicio del embarazo, momento en el cual la madre y el feto lo necesitan más.
- Según se han evaluado los resultados estas iniciativas suelen ser menos eficientes en mercados pequeños y con condiciones favorables para permitir la introducción y comercialización de productos sustitutos no fortificados a un precio menor, lo que ocasiona que las poblaciones más vulnerables prefieran su consumo, sin embargo, el éxito de esta iniciativa ha radicado en la búsqueda de la instauración de programas de alimentación preescolar y escolar presentes en la región y como en el caso de Costa Rica que cubren, incluso, a la madre en estado de gestación y lactancia. Estos programas representan a su vez una oportunidad de mercado para nuevos productos con valor agregado en la región centroamericana y permiten la participación en las compras públicas regionales.
- La iniciativa se ha constituido en todo un mecanismo articulador de los esfuerzos tanto del sector público como privado, que de una manera rentable contribuye a solventar necesidades nutricionales de la población vulnerable de la región y se instala así mismo, como un espacio administrador de un BPR como es la Salud Nutricional.

Intervención del BID y construcción de un mecanismo regional de integración

El concepto BPR muestra el carácter supranacional de la integración permitiendo la articulación, no solo de los países y sus instituciones nacionales sino a su vez se integran

organismos internacionales y cinco organismos del Sistema de Integración Centroamericano.

Durante su ejecución se ha previsto la creación de un mecanismo supranacional encargado de gestionar el sistema regional de fortificación. Asimismo, el proyecto ha canalizado la participación del sector privado, tanto de productores y asociaciones de consumidores como de proveedores de micronutrientes, los cuales han sumado esfuerzos al fortalecimiento de la institucionalidad regional y han vigorizado la acción de los gobiernos, incrementando el impacto y la sostenibilidad de las inversiones pública, privadas y de la sociedad civil alrededor de la nutrición y el comercio de alimentos. Por su parte, el Banco ha asumido el riesgo de invertir en oportunidades innovadoras de alta rentabilidad social como esta y busca fortalecer la coordinación regional y la formación de economías de escala, reforzando los aspectos institucionales.

5.3 Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (2010)

Objetivo: El propósito del proyecto fue crear un Mecanismo Regional para la Paz y de Resolución de Conflictos (MRPRC) con el fin de contribuir a la reducción de los niveles de conflictividad y violencia en América Latina y el Caribe, que impactan negativamente el desarrollo económico y humano de la región a través de la prevención, mediación, resolución y monitoreo de conflictos.

Países integrantes: Costa Rica, Panamá, y El Salvador.

Costo: El costo estimado del proyecto es el equivalente de quinientos mil dólares (US\$500.000).

Descripción: La violencia o el conflicto en sus diferentes contextos y las diversas manifestaciones de la violencia limitan las oportunidades de desarrollo de las sociedades y dificultan el crecimiento económico.

Las acciones en pro del desarrollo requieren de recursos humanos y financieros, pero estos al comprometerse en los gastos de la guerra, de los ejércitos, del conflicto y en fin a tratar de guiarnos a una situación más segura y estable, reduce las posibilidades de inversión social, mejorar la provisión de salud, educación y vivienda, desarrollar infraestructura, y fortalecer las capacidades institucionales de los Estados. Ciertos conflictos potenciales o declarados podrían ser atendidos y resueltos con relativa facilidad con una herramienta neutral de mediación entre las partes enfrentadas.

Sin embargo, a nivel regional no existen en América Latina y el Caribe instrumentos verdaderamente efectivos para la prevención y la resolución de conflictos que surgen entre Estados o entre Estados y actores no estatales. Los conflictos tienen un mayor impacto negativo en países en vías de desarrollo como algunos en América Latina y el Caribe, que no cuentan con la capacidad institucional necesaria para formular e implementar instrumentos y programas efectivos para la prevención y resolución de conflictos y controversias. Este impacto se mide no solamente por sus efectos directos en la población, sino también por sus perdurables consecuencias para el desarrollo socio-económico. La falta consiguiente de oportunidades económicas y sociales conduce a una mayor criminalidad y violencia, creando un círculo vicioso.

Plan estratégico: la iniciativa del mecanismo regional para la paz y la resolución de conflictos está conformada por una serie de componentes, los cuales en el perfil de cooperación técnica presentado al BID estarían conformados de la siguiente manera.

Componente I: Diagnóstico de la naturaleza de la conflictividad en la Región:

El objetivo del componente es realizar un diagnóstico del conflicto en la Región, sistematizando indicadores de factores de riesgo y buenas prácticas para la prevención, mediación y resolución de conflictos.

Componente II: Diseño del MRPRC:

Los objetivos de este componente, tomando en cuenta el diagnóstico y experiencias de organizaciones activas en este campo al nivel mundial, son:

1. Desarrollar el pensamiento estratégico e institucional del MRPRC.
2. Determinar cómo hacer operativas las actividades iniciales propuestas para el MRPRC, que corresponden a las siguientes:
 - a. investigación y documentación de prácticas para la prevención y resolución de conflictos;
 - b. desarrollo y diseminación de metodologías para la resolución de conflictos y la prevención de la violencia, incluyendo instrumentos de educación para la paz.
 - c. mecanismos de mediación directa para la resolución de conflictos de índole diversa.

Componente III: Metodología del MRPRC:

El objetivo del componente es de definir y desarrollar la metodología de trabajo del MRPRC basándose en las mejores prácticas y experiencias a nivel internacional para la prevención, mediación y resolución de conflictos (políticos, religiosos, territoriales, raciales, ambientales, etc.).

Componente IV: Diseminación del MRPRC:

El objetivo del componente es el de generar un respaldo en la Región para el MRPRC, a través de un proceso participativo de construcción del Bien Público Regional.

Componente V: Análisis de sostenibilidad financiera:

El objetivo del componente es analizar la sostenibilidad financiera del MRPRC en el mediano y largo plazo.

Sobre el impacto de la iniciativa de BPR

Los beneficios esperados del BPR pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Promoción efectiva de los valores de la paz, la democracia y el desarrollo humano.
2. Incubación de ideas innovadoras en el ámbito de la prevención, mediación y resolución de conflictos, mediante la acumulación de conocimientos, el monitoreo constante y la generación de experiencia.
3. Colaboración efectiva con organizaciones afines en todo el mundo a través de la participación en redes, llevando a la Región conocimiento, metodologías y mejores prácticas al nivel internacional.
4. Apropiación por parte de los actores que se beneficiarán del MRPRC, dentro de un marco de colaboración Sur-Sur.
5. Adaptación y desarrollo de programas educativos.
6. Abordaje de conflictos de diverso origen y naturaleza y desarrollo / adaptación de métodos novedosos de mediación y resolución de conflictos, respaldada por las investigaciones rigurosas con el fin de asegurar los mayores niveles de sensibilidad y de comprensión cultural.

Principales resultados:

Conforme lo indica la evaluación final del proyecto las actividades previstas en el Componente I y el Componente II fueron cumplidas en su totalidad de acuerdo a lo establecido en el original Marco Lógico. Se produjo un replanteamiento de los componentes IV y V donde tanto el ámbito de acción del mecanismo (conflictos sociales) como las relaciones con actores institucionales, expertos y la sociedad civil (en Centroamérica), lograron una mayor especificación y abrieron reales posibilidades de apoyo para acciones concretas de mediación. Las actividades planteada fueron cumplidas en su totalidad y en algunos

casos superaron las expectativas y consistieron principalmente en la capacitación en mediación social de actores locales, claves en prevención y manejo de conflictos de El Salvador, Costa Rica y Panamá.

Como otro resultado se cumplió con promover escenarios de aprendizaje que estimulen la creación de una cultura comunal en la que sus miembros asuman la responsabilidad de solucionar sus conflictos aplicando métodos alternos de resolución de conflictos. También se introdujeron escenarios para coadyuvar en el proceso de aceptación por parte de los futuros mediadores de las organizaciones participantes, para la puesta en marcha de una gestión institucional moderna y eficiente en donde el ser humano sea el eje central de la dinámica, a través del manejo emocionalmente inteligente de las divergencias y facilitar la construcción de una cultura organizacional que propicie el mejoramiento continuo en la gestión, para que sea eficiente, eficaz y sostenible.

Se resalta que la dinámica permitió el intercambio de experiencias y fortaleció de gran manera el aprendizaje para la facilitación de procesos de mediación y resolución de conflictos, aplicados a la dinámica específica de cada país. En el informe final se insiste en la necesidad de potenciar:

- La capacitación constante para mediadores y mediadoras.
- La formación de formadores en la especialización de resolución alterna de conflictos (mediación y conciliación), para reproducir lo aprendido al interior de la institución (con tutorías de acompañamiento por parte de Fundación Arias, para darle seguimiento a la formación).
- El fortalecimiento de la capacidad instalada en las oficinas que brindan el servicio de mediación.
- El apoyo técnico para la elaboración, perfeccionamiento y acompañamiento en la tramitación de Leyes especiales de mediación y conciliación.
- El apoyo técnico para el fortalecimiento de los centros ya existentes en los tres países centroamericanos

tanto públicos como privados así como, la creación de procedimientos y manuales que permitan ejecutar la obligación de servicios de mediación.

- El apoyo para la acreditación de Centros de Mediación.

6. Conclusiones del capítulo: BPR como una oportunidad en el Golfo de Fonseca

El Golfo de Fonseca es un espacio común enfrentado permanentemente al conflicto, tanto social, económico, productivo, de movilidad, fronterizo, ambiental entre otros, que requiere de políticas y trabajo que trascienden los esfuerzos nacionales. Es decir, los habitantes del Golfo enfrentan una problemática compartida multifactorial que reta la noción tradicional del Estado, como se ha manejado. En este sentido, el concepto de Bienes Públicos Regionales se podría implementar de modo que resuelva y prevenga el conflicto, pero sobre todo que estimule el proceso de integración centroamericano.

La iniciativa de BPR se sustenta en el principio de la Cooperación Sur-Sur como una estrategia de desarrollo de los países de la región y como una respuesta a las necesidades de diálogo y generación de políticas conjuntas. Los acuerdos regionales, incluidos los BPR, se han venido desarrollando en respuesta a la ineficacia que han mostrado las políticas unilaterales y a los efectos en el debilitamiento del proceso de integración. La visión de entender espacios físicos como comunes y la posibilidad de incidir con menores costos y acciones de prevención y mitigación de los riesgos, convierten al Golfo de Fonseca en un espacio idóneo para visualizar las ventajas de operar bajo la óptica de administración de los BPR.

El Golfo de Fonseca requiere una acción conjunta y consensuada de manera tri-nacional, entre, Nicaragua, Honduras y El Salvador. Si bien es cierto mantienen marcadas diferencias en torno a temas como límites fronterizos, atención social, uso de los recursos, entre otros, el abordaje desde los BPR les obligaría de cierta manera a generar diálogos que fortalezcan y conlleven a una propuesta de solución a éstas diferencias. De estas

características particulares, ya probadas en varios proyectos, se desprende nuestra afirmación que los BPR fortalecen el proceso integrador de la región.

La iniciativa de BPR contribuye al avance de los procesos de integración. Se integran los diferentes países y/o mancomunidades para atender problemas comunes, y una vez alcanzado el reto, se atiende la necesidad de la sostenibilidad de la iniciativa, mediante un enfoque de apropiación de las soluciones por parte de los países y sus actores locales. Los BPR corrigen problemas que no han encontrado respuesta en acciones individuales de cada país o que no ofrecen incentivos a uno solo para que asuma el costo de llevarlas a cabo. Se podrían establecer o identificar diversos programas de BPR en la Zona de Golfo de Fonseca, los cuales podrían atender sectores relacionados con la conservación de la biodiversidad, seguridad ciudadana, información, desarrollo rural, sistemas de innovación tecnológica, gerenciamiento de buenas prácticas; todos en conjunto podrían cambiar definitivamente las condiciones de desarrollo y uso sostenible de los recursos de esa región.

Si bien es cierto se ha avanzado en los últimos años en la administración del recurso hídrico, principal recurso y potencial de la zona, los esfuerzos se quedan cortos y no existen mecanismos de seguimiento y control para un problema que traspasa las fronteras nacionales. Para cada uno de los gobiernos nacionales, uno de los principales retos y al mismo tiempo uno de los principales atractivos de una iniciativa como la que se plantea aquí, radica en el valor agregado que puede brindarle cada uno a la región del Golfo de Fonseca. La pregunta es ¿hasta dónde se puede invertir y trabajar en la zona y hasta dónde es responsabilidad de los vecinos, de los municipios o de las autoridades nacionales? La respuesta a esta interrogante desde un enfoque de BPR es justamente que la “responsabilidad es conjunta” o que es compartida; no existe la responsabilidad limitada cuando del bienestar colectivo se refiere.

Por otro lado, si bien es cierto los BPR obligan a trabajar conjuntamente, el manejo del ámbito financiero se convierte en uno de los grandes retos a subsanar. Esto es así dado que ninguna de las partes conoce claramente mecanismos para justificar una inversión en zonas que están fuera del área de influencia de los ciudadanos que pagan impuestos. De esta manera, los mecanismos regionales formales se vuelven nuevamente a presentar como una alternativa que facilita este abordaje.

Aspectos como infraestructura, turismo y agroindustria, han sido algunos de las áreas que se han abordado en las reuniones sostenidas por los presidentes de los países involucrados (agosto, 2014). Estos son temas de interés común con un potencial de desarrollo para los tres países que se plantean como opción para fortalecer relaciones y sobre todo dinamizar las economías locales fronterizas, que dicho sea de paso, se encuentran entre las zonas más deprimidas económicamente, precisamente porque los gobiernos nacionales tienen pocas oportunidades de influir directamente en el bienestar de la población y atender las situaciones de riesgo.

Algunas de las debilidades de la zona, como la escasa capacidad institucional y financiera de las instituciones para promover el desarrollo del Golfo, y la inexistencia de un modelo de cooperación capaz de respaldar las actividades coordinadas para hacer frente a riesgos, pueden ser atendidas por medio de la generación de bienes públicos regionales. Eso sí, estos BPR requieren no solo la inversión vinculada de forma tripartita, sino también la cosecha de los beneficios de manera conjunta y sin exclusiones.

La premisa de que los Bienes Públicos Regionales pueden establecerse como una iniciativa clara para la integración del Golfo de Fonseca, nace por su misma definición, la cual establece la no rivalidad de beneficios y la no exclusión. Donde la no rivalidad de beneficios determina que un individuo puede consumir una unidad del bien sin afectar en absoluto las oportunidades de otros individuos de consumir esa misma unidad y que no sea excluyente, pues no es posible

discriminar qué usuarios lo disfrutarán puesto que estos no tienen precio, y cualquier usuario que lo desee puede acceder al uso y disfrute del mismo.

La potencial implementación de esta iniciativa de integración podría también estimular la estabilización macroeconómica, el financiamiento de iniciativas de infraestructura e iniciativas de educación para mejorar la competitividad. Todos estos elementos son básicos en un modelo de desarrollo para el Golfo de Fonseca, que podría aprovechar para reducir asimetrías socioeconómicas y promover la cohesión social; pero la coordinación regional de políticas es crucial para promover un desarrollo regional equilibrado y preservar el consenso para la integración de la zona en el largo plazo.

La importancia del Golfo no descansa únicamente en la administración del recurso hídrico sino que a su vez, el Gobierno de Honduras designó un sitio Ramsar de importancia internacional convirtiéndose en el número 1000 a nivel global en julio de 1999. Este consiste de un complejo de siete áreas costeras con aproximadamente 69.700 hectáreas de superficie y que no pueden ser administradas de manera unilateral sino de manera colectiva pues el ecosistema presente en la zona es de alta fragilidad.

Bajo el modelo utilizado por el Programa de BPR, se podría aplicar al Golfo de Fonseca, un modelo basado en innovación pragmática, coordinación institucional, alianzas estratégicas y proyecciones nacionales. Estas proyecciones nacionales, podrían estar favorecidas con la generación local de soluciones innovadoras, así como con la apropiación de tecnologías foráneas para multiplicar los beneficios propios de la acción colectiva y de los aportes individuales. La iniciativa, asimismo agregaría un valor mediante la conformación de alianzas estratégicas con actores de diversa naturaleza (público, privadas y la sociedad civil), que garantizan la gobernabilidad, la efectividad y el sentido de pertenencia o apropiación necesarios para asegurar la sostenibilidad en el mediano y el largo plazo.

La generación de estas alianzas puede efectuarse en el marco de proyectos específicos que permitan abordar las distintas temáticas de interés para los países involucrados tales como la preservación del ecosistema, el desarrollo del turismo a escala competitiva internacional, la investigación científica y la explotación racional y sostenible de recursos vivos, entre otros. Un trabajo así impactaría la integración real, es decir aquella que genera cohesión social y la construcción escalonada de identidades compartidas; es decir una reconstrucción de la noción de estado-nación que se aborda desde la regionalidad.

En ese sentido, las asociaciones intermunicipales o mancomunidades municipales, son un instrumento innovador de desarrollo del territorio que se pueden y deben fortalecer desde un abordaje de BPR. Es decir, conforme hemos investigado el funcionamiento de estos en la práctica, salvo algunas pocas excepciones, es muy positivo y se pueden convertir en espacios fronterizos de verdadera integración y de programación concertada del territorio. Espacios que en otro momento han estado olvidados o que han sido de difícil articulación y que ahora toman relevancia. Sobre todo, debemos buscar cómo transformar nuestra difícil realidad en ventanas de oportunidad y concretamente debemos aprovechar el contexto actual de internacionalización de problemas ambientales y sociales para, más bien, generar soluciones regionales, promoviendo bienes públicos e integración regional.

La experiencia del Golfo de Fonseca nos brinda pautas sobre los beneficios que se generarían con un abordaje de los BPR desde las bases, es decir, capitalizando aquellas experiencias que se gestan en la sociedad y que no requieren grandes acuerdos y mecanismos políticos o económicos de funcionamiento. Estas primeras experiencias de integración real se potenciarán en la medida que se aborden desde la política y la institucionalidad regional como experiencias de administración de BPR.

Por último, insistimos en la enorme oportunidad de integración y administración pacífica de recursos compartidos (agua y humedales de las cuencas y del Golfo, lo mismo que los recursos marino costeros) con este novedoso instrumento de

BPR. Recordemos que tal y como hemos descrito y comprobado en los proyectos analizados más arriba, el modelo del BID “establece un enfoque de construcción de soluciones desde abajo hacia arriba en el que los que están en el terreno, quienes ven los obstáculos y enfrentan los desafíos, son los que inician el proceso de coordinación y colaboración en la búsqueda de soluciones comunes” y produce beneficios a los actores que participan de estas iniciativas y fortalece los procesos de integración regional. (Bocalandro L. & Villa, R. 2009)

7. Referencias bibliográficas del capítulo

Alagappa, Muthiah. 1995. Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis. *Review of International Studies*, 21 (4), 359-387.

AMYCOS. 2005. Me pregunto qué es? Los Bienes Públicos Globales. Colección de Fichas Informativas. No 9. 1-6.

BID. s.f. Iniciativa para la promoción de Bienes Públicos Regionales: procedimientos generales aplicables a las convocatorias anuales. Disponible en: https://gallery.mailchimp.com/c1e445174105fdc8cc0797b5a/files/212d41ac-66e9-4097-8d85-5296688f7994/BPR__PROCEDIMIENTOS_GENERALES_APLICABLES_A_LAS_CONVOCATORIAS_40101405_.pdf

BID. 2005. Gestión integrada de los ecosistemas del Golfo de Fonseca.

Bocalandro, Laura., & Villa, Rafael. 2009. Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

Caldentey del Pozo, Pedro. 2014. Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana. Mexico, D.F.: CEPAL.

CEPAL. 2004-2005. La integración centroamericana: beneficios y costos: documento síntesis. Mexico,D.F.: CEPAL.

CEPAL. 2012. Informe de la reunión regional de expertos sobre bienes públicos regionales para la integración social centroamericana. Discusión de propuestas. México, D. F.

CEPAL. 2015. Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica. Guatemala: CEPAL.

Conato, Dario. 2009. Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana. In C. D. Rhi-Sausi José Luis, Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina (pp. 113-129). Roma: CeSPI Roma.

Escribano Francés, Gonzalo. 2012. Provisión de bienes públicos globales y economía política internacional. Madrid: Boletín Oficial del Estado; Universidad Autónoma de Madrid.

Ffrench-Davis, Ricardo., & Di Filippo. Armando. 1999. El rol de las instituciones regionales en la globalización. Revista de Estudios Internacionales, Año 36, No. 141 (abril-junio 2003), pp. 5-22

García-Arias, Jorge. 2004. Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos: la Teoría de los Bienes Públicos Globales. Estudios de Economía Aplicada, 22, 187-212.

German Society for International Cooperation. 2013. Integración Social en Centroamérica: Situación al 2012, Tendencias y Propuestas. México, D.F: CEPAL.

German Society for International Cooperation. 2013. El mercado Centroamericano de trabajo como un bien público regional en el marco del proceso de integración social del sistema de integración Centroamericana (SICA). Mexico, D.F.: CEPAL.

German Society for International Cooperation. 2013. Sistemas de innovación en Centroamérica: Fortalecimiento a través de la integración regional. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.

Gómez, Ángela. 2010. Dificultades de integración económica en América Latina. Prolegómenos - Derechos y Valores. Vol. 13, No. 25 (junio-julio), pp. 53-73.

Isa-Contreras, Pável. 1997. Crisis y resurrección de la integración económica en Centroamérica: Logros y debilidades en el nuevo contexto internacional. Pensamiento Propio , 118-147.

Joaquim, Tres., Wollrad, Kea., García, Luciana., Pascual, Ramiro., & Shearer, Matthew. 2014. Bienes públicos regionales: Innovación en la cooperación sur-sur. BID. Obtenido el 15 de junio de 2016 disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6469/Bienes%20Publicos%20Regionales%202014-Integracion%20y%20Comercio.pdf?sequence=2>

Katzenstein, Peter. 1996. The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press.

López, Andrés., & Rozemberg, Ricardo. 2012. Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: cooperación macroeconómica y productiva en el mercosur. Uruguay: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.

Malamud, Andrés. 2011. Conceptos, teorías y debates sobre la Integración Regional. Norteamérica. Revista Académica del CI-SAN-UNAM. Vol 6, No. 2, pp. 219-249.

Murillo Zamora, CARLOS. 2012. Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana. En Cuadernos Centroamericanos del ICAP, No. 3. San José: Instituto Centroamericano de Administración Pública.

OIT. 1999. El proceso de integración centroamericana en perspectiva. Revisado el 16 de junio de 2016. Disponible en: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjo-se/worker/integ_ca/final.htm

Redacción. 07 de abril de 2014. Contundente sentencia garantiza derechos de Honduras en el Golfo de Fonseca. El Heraldó.

Rodríguez, Gregorio., Gil, Javier., & García, E. 1999. Metodología de la investigación cualitativa. Granada: Ediciones Aljibe.

Sandler, Todd. 2006. Regional Public Goods and Regional Organizations. Review of International Organization. California : University of Southern California .

Sandler, Todd. 2013. Bienes públicos y cooperación regional para el desarrollo: Una nueva mirada. El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. No. 36, año 17, pp 15-28.

Soto, Willy., & Saurez, Max. 2014. Centroamérica: casa común e integración regional. San José: Lara Segura & Asociados.

Trifinio, C. T. 2005. Promoción de la Administración del agua como Bien Público regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio. BID.

Velásquez, Juan. 2009. Los bienes públicos globales y regionales: Una herramienta para la gestión de la globalización. Cuadernos unimetanos, (18), 14-19.

Zapata, Ricardo., & Pérez, Esteban. 2011. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. México, D.F.: CEPAL

V. CAPÍTULO TERCERO.

El potencial de la cooperación en la gestión como BPR de recursos ambientales compartidos: Los casos del Parque Internacional de la Amistad y el Río Sixaola entre Costa Rica y Panamá

Luis Diego Segura Ramírez¹²

Nazareth Porras Quirós¹³

1. Introducción al capítulo

El presente artículo se centra en estudiar los esquemas de cooperación que Costa Rica y Panamá han creado a lo largo de su historia para gestionar los recursos naturales compartidos en su área fronteriza. En especial la cuenca del Río Sixaola que sirve de delimitación fronteriza en el caribe y; el Parque Internacional de la Amistad -PILA-, el cual posee territorio tanto del lado costarricense como del lado panameño.

12 MBA. Luis Diego Segura Ramírez: Maestría en administración de empresas de ULACIT Costa Rica, postgrado en Integración Regional por la Fundación Etea y la Secretaría General del SICA. Profesor e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, consultor del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP- en materia de bienes públicos regionales, prospectiva y en gobernanza local; actualmente cursa un doctorado en Desarrollo Sostenible en la Universidad de Maastricht en Holanda. Email: luisdiegosegura@gmail.com

13 MSc. Nazareth Porras Quirós: Maestría en Relaciones Internacionales con énfasis en Cooperación Internacional y una licenciatura en Política Exterior y Diplomacia por la Universidad Nacional de Costa Rica. Durante los últimos cinco años ha trabajado en la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) apoyando la implementación de proyectos regionales sobre gobernanza del agua y adaptación al cambio climático en Mesoamérica. Actualmente coordina el proyecto BRIDGE: Construyendo Diálogos para la Buena Gobernanza del Agua en los Ríos, que se enfoca en fortalecer plataformas de actores en cuencas transfronterizas de El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá. Email: nazapq@gmail.com

El punto de partida de este artículo es que ambos recursos naturales constituyen en sí mismo verdaderos Bienes Públicos, si bien no son compartidos por tres o más Estados (elemento para considerarlos regionales), su creación y gestión pueden ser modelo para otras regiones fronterizas centroamericanas o extra regionales que permitan crear esquemas de cooperación sustentables para crear Bienes Públicos ya sea binacionales o regionales.

Para desarrollar este tema se parte del estudio de ambos recursos, sus atributos físicos y políticos, características y composición. Posteriormente se analizan sus esquemas de creación, gestión y cooperación, para comprender su funcionamiento como BPR e identificar los elementos que inciden en su éxito y potencial para ser exportado como modelo a otras regiones fronterizas centroamericanas.

El punto de partida consiste en caracterizar la dinámica bilateral entre la República de Costa Rica y la República de Panamá, la cual data del año 1903 tras la independencia panameña. Las negociaciones para la determinación de límites marcaron los primeros años de relaciones diplomáticas pues se heredó la disputa limítrofe entre Costa Rica y Colombia, derivada de interpretaciones divergentes en torno al Laudo emitido por Emile Loubet en 1900 que definía la línea fronteriza. Tras frustrados intentos de resolver la disputa bilateralmente, se recurre al arbitraje de Edward Douglas White en 1914, no obstante, Panamá no aceptó la resolución.

La delimitación propuesta no fue exitosa, en tanto Costa Rica no aceptó la propuesta de Loubet y Panamá no acogió la segunda propuesta, emitida por White. De ahí que se mantuvo un ambiente de tensiones que se tradujo en un breve conflicto armado, mejor conocido como la Guerra de Coto en 1921, el cual no resolvió el diferendo pues no se reconoció la jurisdicción sobre el territorio en disputa. Las tensiones se mantuvieron latentes hasta 1941 con la firma del Tratado de Límites Arias Madrid – Calderón Guardia, mejor conocido como el Tratado Echandi Montero- Fernández Jaén.

Posteriormente se inicia un periodo de buenas relaciones diplomáticas, con pasos incrementales para la paz y la cooperación en la región fronteriza. Esto se evidencia en la ratificación de acuerdos y convenios bilaterales en temas migratorios, ambientales, de desarrollo y comerciales. Algunos ejemplos son:

- Acuerdo sobre las disposiciones de Abolición de visados (vigente desde 1966).
- Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y de Cooperación Marítima (vigente desde 1982).
- Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo (vigente desde 1995).
- Acuerdo de Cooperación para la Administración, Conservación y Gestión Adecuada del Parque Internacional La Amistad (firmado en 2004)
- Protocolo Bilateral entre Panamá y Costa Rica al Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Centroamérica (vigente desde el 2008),
- Acuerdo relativo al Proyecto para el Manejo Integrado de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (2007)
- Convenio básico de Cooperación Técnica (vigente desde 2010)
- Convenio de Cooperación Turística (vigente desde 2011).

La importancia de la gestión conjunta de bienes públicos regionales se plasma en algunos de los acuerdos mencionados. El Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica - Panamá, mismo que se ratificó en Panamá mediante la Ley N° 16 en 1994 y en Costa Rica, mediante la ley N° 7518 en 1995, ampara las entidades encargadas de la gestión de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y del Parque Internacional La Amistad.

De igual forma, el Acuerdo de Cooperación para la Administración, Conservación y Gestión Adecuada del Parque Internacional de la Amistad (2004), se firmó bajo el objetivo de desarrollar la cooperación no sólo del Parque, sino también en la zona de influencia entre ambos países.

1.1 La Cuenca Binacional del Río Sixaola

La cuenca del Río Sixaola se ubica en la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá, aunque no delimita la totalidad de dicha frontera, cubre un alto porcentaje en su vertiente Caribe. “El río nace entre las montañas de Talamanca en Costa Rica y la Cordillera Central en Panamá y se extiende hasta la costa Caribe en donde desemboca del lado costarricense, cubriendo así un área de 2.839,6 km² (según Franklin citado en Medina & Rodríguez. 2011; 116).

Se debe recordar que la cuenca abarca el curso principal del río, así como los territorios adyacentes delimitados por el parte aguas. De ahí que incluye las aguas superficiales, acuíferos, ecosistemas y asentamientos humanos. El 81% de esta área se ubica en Costa Rica y el 19% para Panamá.

De acuerdo a la división política – administrativa, la Cuenca del Río Sixaola abarca parte del cantón de Talamanca (Costa Rica) y del Distrito de Changuinola (Panamá). Además, dentro del territorio se encuentran asentados seis territorios indígenas. En Costa Rica se encuentran grupos Bribi y Cabécar de Talamanca, Bribri de Keköldi y Cabécar de Telire; y en territorio panameño Bribi, Naso-Teribe y Ngäbe Buglé.

Cuadro V-1: Subregiones de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (Costa Rica-Panamá)

Cuenca Alta	Es la menos poblada, sin embargo, cuenta con la superficie más importante y se encuentra cubierta fundamentalmente por una superficie forestal. Además, “(...) se estima que un 95% de la población de la cuenca alta es indígena, más específicamente de los grupos bribri, cabécar y ngöbe buglé, los cuales viven en condiciones de pobreza” (Rodríguez, T. 2013; 16).
Cuenca Media	Integra el valle de Talamanca (Costa Rica). Se encuentran los pueblos indígenas Bri-Bri y Cabécar. En esta zona se desarrollan actividades agrícolas de subsistencia.
Cuenca Baja	Incluye el Valle de Sixaola. Esta zona constituye la más densamente poblada, así como la más vulnerable a los efectos de eventos naturales extremos. Habitan poblaciones afrocaribeñas así como extranjeros. Se desarrollan actividades turísticas y agrícolas comerciales, con mayor impacto ambiental.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Medina & Rodríguez (2011).

La cuenca binacional del Río Sixaola se caracteriza por una exquisita biodiversidad de flora y fauna, evidencia de esto es que “(...) contiene las siguientes áreas silvestres protegidas: Parque Internacional La Amistad, Parque Nacional Chirripó, Reserva Biológica Hitoy Cerere, Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, Humedal de San Pond Sack y Bosque Protector Palo Seco” (Hernández, A, López, A & Jiménez, A. 2009; 126)

Mapa V-1: La cuenca del Río Sixaola entre Costa Rica y Panamá.



1.2 Parque Internacional La Amistad

El Parque Internacional La Amistad cubre una extensión de aproximadamente 4045 km², ubicado a lo largo de la Cordillera de Talamanca en Costa Rica y la Cordillera Central en Panamá. En 1979 los Presidentes de ambos países firman una declaración conjunta para crear el Parque Internacional de la Amistad. Sin embargo, es hasta 1982 cuando se crea el Parque en Costa Rica al emitirse el Decreto Ejecutivo N° 13324- A, y en Panamá hasta 1988 bajo la resolución N° J.D.0021-88. No obstante, dichos decretos no establecen el manejo conjunto del Parque entre ambos países, “las acciones de cooperación transfronteriza se dan en el marco del Convenio Binacional de 1979, esto a través de la Comisión de Recursos Naturales, estructura que enfocó la gran mayoría de sus actividades alrededor del Parque Internacional La Amistad” (Porrás, N. 2013; 88-89).

El PILA posee siete zonas de vida y seis zonas transicionales. Además, nacen seis cuencas de ríos, Teribe- Changuinola, Telire- Sixaola, Estrella-Tayní, Banano- Bananito, Chirripó y

General- Térraba¹⁴. Según CGR Costa Rica & CGR Panamá, es el “sistema montañoso cubierto de bosque tropical más extenso del país, y el área silvestre protegida más grande (...) y en territorio panameño representa la tercera área protegida del país y cuenta con una extensa cobertura boscosa”. (Citado en Porras, N. 2013; 87). Sus condiciones topográficas dificultan el acceso a la zona, por lo que se dan algunas limitaciones relativas a accesibilidad, infraestructura, electricidad, agua potable, entre otros¹⁵. Sin embargo, estas condiciones en buena medida han contribuido a que el parque conserve una de las áreas de bosque virgen más grandes de Centroamérica.

Cuadro V-2: Ecosistemas del Parque Internacional de la Amistad (Costa Rica-Panamá)

Ecosistemas de Bosques	En la vertiente Caribe del PILA se encuentran las zonas de vida de bosque húmedo tropical, bosque muy húmedo tropical, bosque muy húmedo premontano y bosque pluvial premontano en las tierras bajas y de mediana elevación, mientras que en elevaciones más altas de la cordillera, en ambas vertientes, se encuentran el bosque montano y montano bajo, con sus respectivas subdivisiones: bosque húmedo montano bajo, bosque muy húmedo montano bajo, bosque pluvial montano bajo, bosque muy húmedo montano, bosque pluvial montano.
------------------------	--

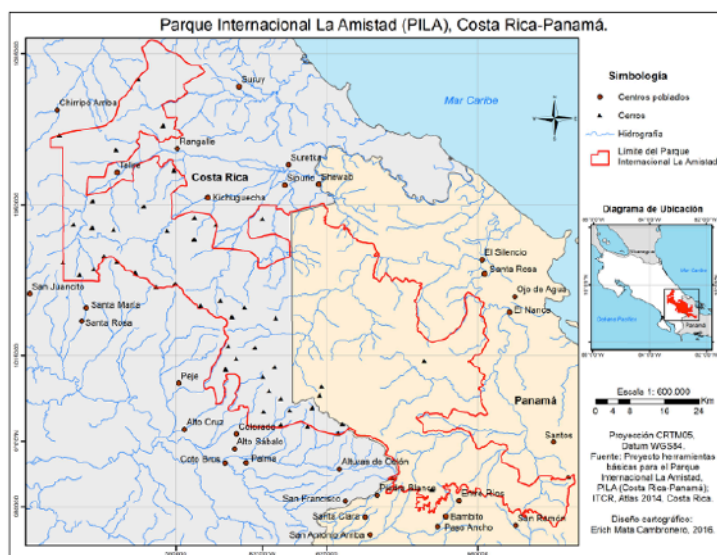
14 Tomado de la Ficha Técnica del Pila. Disponible en:
http://www.inbio.ac.cr/pila/parque_ficha_tec.htm

15 Según el Plan de Manejo del Parque Internacional La Amistad-Talamanca. 2012. Disponible en: http://www.inbio.ac.cr/pila/pdf/PLAN_DE_MANEJO_DEL_PILA.pdf

Ecosistemas Lóticos	En la vertiente Caribe del PILA se encuentran ríos de importancia como lo son el Chirripó del Atlántico, La Estrella, Telire, Copen, Lari, Teribe, Changuinola y Culubre; mientras que en la vertiente Pacífica se localizan los ríos Cotón, Coto Brus, Chirripó del Pacífico, General, Grande de Térraba, Chiriquí, Chiriquí Viejo, Macho de Monte, Majagua, Colorado, Cotito y Candela. Algunas de las cuencas de estos ríos son catalogadas como las cuencas más importantes en su respectivo país, además de poseer un alto rendimiento por unidad de área. En términos generales el área de La Amistad presenta una gran cantidad de riachuelos y arroyos que a una escala más pequeña, funcionan como tributarios de los ríos antes mencionados y albergan un gran número de peces endémicos nacionales y regionales.
Ecosistemas Lénticos	Los lagos, lagunas, pantanos y ciénagas presentes en el PILA no han sido bien estudiados. Esto se refleja en una carencia de información básica partiendo desde la ubicación geográfica de los mismos hasta estudios ecológicos sobre la flora y fauna relacionadas con estos ecosistemas. Dentro del PILA, tres lagunas (Sacabico, Dabagri y Dorotiri) de tamaño relativamente considerable han sido reportadas en la vertiente Caribe, aunque existen muchas de tamaño pequeño esparcidas en todo el parque, sin que se tenga certeza de cuales de éstas son estacionales.
Páramo	En el PILA se tiene documentada la presencia de los páramos en los macizos del Cerro Fábrega (3 335 msnm), Itamut (3 279 msnm) y Cerro Echandi (3 162 msnm) en Panamá; Cerro Kamuk (3 549 msnm), Cerro Dúrika (3 280 msnm) y Cerro Eli (3 097 msnm) en Costa Rica

Fuente: Tomado de Inbio, 2017. Sitio web oficial.

Mapa V-2: Parque Internacional de la Amistad entre Costa Rica y Panamá



1.3 La Cuenca Binacional del Río Sixaola y el Parque Internacional La Amistad como Bienes Públicos Regionales

Los bienes públicos regionales “son aquellos bienes públicos cuyos beneficios trascienden el territorio de un país y abarcan una región bien definida” (Sandler, 2013); y los BPR de segunda generación, “son concretamente recursos naturales, océanos, biodiversidad, atmósfera y bienes culturales” (Informativas, 2005. citado en Segura & Muñoz, 2016.). De ahí que al Costa Rica y Panamá decidir crear un marco legal internacional de protección y gestión conjunta tanto del Parque Internacional de la Amistad como de la Cuenca del Río Sixaola, se puede entonces afirmar que ambos gobiernos están reconociendo ambos ecosistemas como bienes públicos binacionales. Además, brindan servicios ecosistémicos de alcance regional, en tanto conservan una gran cantidad de cobertura boscosa, cuerpos de agua dulce, y biodiversidad.

En el caso de la Cuenca del Río Sixaola, a pesar de no estar cubierta en su totalidad bajo algún estatus de protección pública, sí se ha conformado una estructura binacional que procura generar una forma de gestión y conservación de la misma tanto en su parte alta (mayormente protegida a través del PILA), como la cuenca en su parte media y baja. (donde se ubica la mayoría de asentamientos humanos y áreas productivas). Adicionalmente, está en proceso la construcción de un nuevo puente binacional sobre el río Sixaola, que comunique ambos países y facilite el transporte y comercio en la región.

Mientras que el PILA, al ser un área protegida en ambos países con categoría de Patrimonio de la Humanidad, se constituye en un corredor biológico de gran concentración de biodiversidad, y demanda una gestión conjunta a través de planes de manejo homologados. De ahí que no hablamos solamente de ecosistemas binacionales, sino de una región de cooperación y gestión conjunta a través de su propio modelo.

Un elemento clave es que en ambos casos las acciones se encuentran amparadas en el Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, y que dentro de su institucionalidad los países han creado estructuras para gestionar de forma conjunta y con la participación de múltiples actores locales e instituciones nacionales, las cuales contribuyen a lograr objetivos compartidos respecto a la gestión y conservación de tales ecosistemas, en el marco de una agenda binacional más amplia.

El interés internacional sobre la importancia estratégica de estos ecosistemas se ve exteriorizado en la convergencia de diversas iniciativas de cooperación, en la gestión de los recursos naturales, así como la protección de especies y la creación de capacidades locales en diferentes materias (productiva, turística, organizativas, etc.). En la próxima sección se analizarán los modelos de gestión de ambos ecosistemas y las acciones de coordinación que se han realizado.

2. Modelo de gestión

2.1 Cuenca Binacional del Río Sixaola

Bajo el concepto de BPR es interesante destacar que fue la iniciativa del Plan Puebla Panamá, “(...) una iniciativa mesoamericana que tenía el objetivo de profundizar la integración regional e impulsar el desarrollo social y económico en Centroamérica” (Porras, N. 2013; 59) la que prioriza la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá, más específicamente la región que abarca la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

De esta manera, ambos países buscan financiamiento para desarrollar en 2004 la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (ERDS), la cual recibió el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Fiduciario Español.

Producto de dicha estrategia se formula un proyecto binacional, y en 2007, “es aprobado el proyecto de Gestión Integrada de Ecosistemas en la Cuenca Binacional del Río Sixaola, mismo que establece la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS) (...) la cual es de carácter multisectorial e impactará en el nivel regional, local y binacional” (Porras, N. 2013; 59-61). No es hasta el año 2009 cuando se constituye la Comisión, consolidándose como el máximo órgano a cargo de la gestión estratégica del Proyecto, y que posteriormente los gobiernos acuerdan fortalecer para que continúe como una unidad de planificación y gestión territorial para la cuenca, una vez finalizado el proyecto.

Las Secretarías Ejecutivas del Convenio, el Proyecto Binacional y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza han unido esfuerzos desde 2011 para desarrollar la capacidad técnica, legal e institucional de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. Se han brindado capacitaciones, asesoría técnica y legal, así como apoyo logístico y financiero para la organización de reuniones y asambleas. De igual forma, nuevas iniciativas han optado por establecer sinergias con la

CBCRS para el desarrollo de la zona, como es el caso de la Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). De acuerdo a su reglamento, la CBCRS tiene como objetivo la coordinación y desarrollo de acciones necesarias para la gestión integrada de la cuenca binacional del río Sixaola, la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, la promoción de una producción sostenible y el fortalecimiento de la legislación nacional en materia de gestión de cuencas (artículo 6).

Recuadro V 1: Principios que rigen la CBCRS

El Artículo 2 del Reglamento para el Establecimiento del Estatuto de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, expone lo siguientes principios:

- a) La cuenca como un recurso compartido
- b) Buena vecindad
- c) Desarrollo sostenible
- d) Diversidad étnica y cultural
- e) Cooperación
- f) Uso equitativo
- g) Prevención, reducción y control de la contaminación
- h) Participación social
- i) Subsidiariedad
- j) Evaluaciones de impacto ambiental
- k) Intercambio de información
- l) Negociación de buena fe
- m) Restitución
- n) Actividades productivas amigables con el ambiente.

Fuente: Reglamento CBCRS, 2014.

La capacidad jurídica de la CBCRS se encuentra descrita en el artículo 5 del Reglamento para el Establecimiento del Estatuto de la Comisión, y señala que “la CBCRS coordinará a través de las instancias locales, nacionales y binacionales correspondientes la gestión de los recursos necesarios para la ejecución de sus funciones y el desarrollo de sus actividades”. Ésta disposición representa un reto para la sostenibilidad de la CBCRS, en tanto carece de fondos para su funcionamiento operativo, y por ende su sostenibilidad depende actualmente del apoyo logístico y financiero de cooperantes, así como de la labor ad honorem de su Unidad Coordinadora.

2.1.1 Estructura de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola

La CBCRS se encuentra conformada por tres órganos de gobierno, *la Asamblea, la Unidad Coordinadora y los Grupos Especiales de Trabajo*. Siendo la Asamblea el órgano supremo de la Comisión, la Unidad Coordinadora el órgano administrativo y los Grupos Especiales de Trabajo los encargados de atender temas específicos vinculados a los objetivos de la Comisión.

Recuadro V 2: Actores de la CBCRS

La Comisión se encuentra integrada por 35 miembros, de los cuales el 65.7% representan instituciones gubernamentales, un 34,3% correspondiente a representación de la sociedad civil organizada y pueblos indígenas. Los proyectos y programas son observadores en la CBCRS, no son parte del quórum ni tienen voto.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación de detalla el esquema de composición, funciones y operaciones de la Asamblea de la CBCRS:

Cuadro V-3: La Asamblea de la CBCRS

Membresía Costa Rica	Membresía Panamá
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	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 Municipio de Bocas del Toro
Secretaría Ejecutiva del Convenio	Secretaría Ejecutiva del Convenio
Sociedad civil organizada, un representante de: Asociaciones de productores Organizaciones o asociaciones de desarrollo comunal Asociaciones de turismo.	Sociedad civil organizada, un representante de: Asociaciones de productores Organizaciones o asociaciones de desarrollo comunal Asociaciones de turismo.
Gobiernos indígenas de: ADITIBRI ADITICA Keköldi	Gobiernos indígenas de: Ngäbe Naso Bribri
Universidades de la zona, 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 formarán parte del quórum.	

a. Funciones
• Aprobación de actas de reuniones ordinarias y extraordinarias, así como las memorias anuales de sus labores
• Ejecución y evaluación de programas, proyectos y actividades para la gestión integrada de la cuenca (aprobados y definidos por la CBP)
• Establecer los presupuestos y planes anuales operativos de sus actividades (con aprobación de la CBP)
• Presentación de informes trimestrales de sus actividades y gestión de recursos de la CBP mediante las Secretarías Ejecutivas
• Designar la Unidad Coordinadora, establecer sus funciones y evaluar la gestión de la misma
• Establecimiento de grupos de trabajo especiales
• Presentar a la consideración de la CBP, interpretaciones o resoluciones u otras disposiciones que requiera la ejecución de los estatutos
• Extender invitaciones a cualquier persona natural o jurídica para la participación en reuniones o actividades de la Comisión, a fin de tratar temas vinculados a sus objetivos.
• Procurar la participación y representación de la sociedad civil
• Resolver cualquier otro asunto relacionado con el cumplimiento de su objetivo.
b. Modus operandi
• Sobre las sesiones y el quorum:
• Se reúnen en forma alternada en Costa Rica y Panamá para sus sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias son de al menos una vez al año y se realizan en el primer trimestre del año.
• Toda reunión de la Asamblea puede ser convocada por la CBCRS o por las Secretarías Ejecutivas de la CBP
• Las sesiones ordinarias de la Comisión son presididas por las Secretarías Ejecutivas del Convenio Fronterizo, pudiendo delegarse en la Unidad Coordinadora.

• La convocatoria a reunión de la Asamblea se realiza mediante notificación a sus miembros y actores interesados que se consideren pertinentes. Se realiza mediante nota o correo electrónico a todos los miembros con al menos 15 días calendario de anticipación.
• El quorum para que la CBCRS sesione lo conforma la participación de al menos la mitad más uno de los miembros que la componen.
• Si no existe el quorum, se sesiona una hora después con al menos la tercera parte de los miembros con derecho a voto.
• Las decisiones se adoptan por mayoría de los miembros presentes.
• En el caso de que la reunión ordinaria o extraordinaria de la Asamblea no se llevara a cabo por falta de quórum, la mayoría de los miembros presentes aprobarán la citación a una nueva reunión.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento para el Establecimiento del Estatuto de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (en UICN, 2015)

Ahora bien, el órgano administrativo de la CBCRS se encuentra a cargo de una Unidad Coordinadora, constituida por las figuras de coordinación, sub-coordinación y secretaría; quienes deberán ser representantes de alguno de los organismos que integran la CBCRS. Además, de acuerdo al reglamento, la Unidad Coordinadora, debe tener un representante de cada uno de los municipios involucrados en la CBCRS.

El artículo 14 del Reglamento para el Establecimiento del Estatuto de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, establece las siguientes funciones del coordinador:

- Integrar a la Unidad Coordinadora otras personas miembros de la CBCRS para el desempeño de sus funciones.
- Representar a la CBCRS siempre que la Asamblea así lo determine expresamente;
- Velar por el cumplimiento y ejecución de las decisiones de la Asamblea

- d. Convocar y/o asistir a las Secretarías Ejecutivas del Convenio de la CBP en la convocatoria a reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea y colaborar con ellas cuando ejerzan la presidencia de las mismas
- e. Elaborar las actas de reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea;
- f. Elaborar los presupuestos con recursos aportados por diversas fuentes, incluyendo organismos gubernamentales nacionales e internacionales, ONG's, fundaciones y entidades bilaterales o multilaterales para alcanzar los objetivos de la CBCRS;
- g. Coordinar las actividades de los grupos de trabajo especiales señaladas en el artículo 10 del presente Reglamento;
- h. Desempeñar la función de relator en las reuniones de la Asamblea;
- i. Desempeñar cualquier otra función administrativa previamente encomendada por la Asamblea.

Finalmente, se encuentran los Grupos Especiales de Trabajo, mismos que se encuentran conformados por miembros de la Asamblea y/o especialistas externos que decidan de manera voluntaria participar en ellos. Los mismos han sido creados para atender prioridades definidas por la CBCRS, y establecen líneas de trabajo de acuerdo a su ámbito de acción. Cada grupo selecciona un enlace que cumple la función de gestionar y comunicar las acciones desarrolladas a la Unidad Coordinadora.

Cuadro V-4: Estructura de los Grupos Especiales de Trabajo

Grupo Trabajo	Objetivos
Infraestructura	- Mejorar el Corredor Vial Atlántico (CVA) del Proyecto Mesoamérica en la zona fronteriza Sixaola Costa Rica y Guabito Panamá, propiciando la integración vial de ambos países, a través de un sistema de transporte integrado, eficiente, económico y seguro, fomentando el desarrollo social y económico de la Región disminuyendo los costos de operación vehicular en las vías del CVA.
Turismo	- Incorporación formal de los representantes del sector turismo en la CBCRS - Fortalecimiento y consolidación de la actividad turística de pequeña y mediana escala amigable con la naturaleza y de respeto a los pueblos originarios y territorios ancestrales. - Ágil tránsito de turistas por el Paso Fronterizo, con facilidades y condiciones óptimas.
Producción Agrícola	- Diversificar la producción y mejorar la competitividad en un grupo de 15 productores seleccionados. - Mejorar el intercambio comercial
Protección y gestión ambiental	- Estrategia común de conservación ambiental de los territorios protegidos. - Consolidación de los corredores biológicos y búsqueda de alternativas productivas. - Estrategia común de manejo de desechos sólidos y sustancias tóxicas.
Fortalecimiento Institucional	- Dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola en conjunto con la Unidad Coordinadora. - Formular el Plan estratégico y la estrategia de movilización de recursos humanos, técnicos, financieros etc). - Proponer e implementar acciones para la sostenibilidad de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola.
Salud	- Realizar actividades de coordinación en el análisis de situación Integral de Salud en cordón fronterizo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Matriz Integrada de Planes de Acción, acta de Asamblea Ordinaria de la CBCRS del 24 y 25 de febrero de 2015.

Como se mencionó anteriormente, la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola carece de fondos asignados por los gobiernos para su funcionamiento, por lo que los objetivos planteados por cada Grupo Especial de Trabajo deben ser alcanzados a través del ámbito de acción y recursos de cada una de las instituciones integrantes, o a través de fondos de cooperación internacional.

2.1.2 Funcionamiento de la CBCRS

La Comisión nace como una oportunidad que los Estados identifican para propiciar el desarrollo de la cuenca, en ese sentido, se da bajo un enfoque de “cuenca” como una visión integral de ecosistema (tomando en cuenta la cuenca desde su parte alta hasta la baja), y no sólo de gestión del recurso hídrico.

La CBCRS se ha desempeñado como una institución con funciones de procedimiento. “Pues sus miembros toman decisiones de forma regular para gestión sostenible de la cuenca, inicialmente en el marco del Proyecto Binacional, y paulatinamente han incorporado a sus reuniones las preocupaciones sobre la sostenibilidad de la Comisión, y por ende, adoptado acuerdos para capacitarse en gobernanza de aguas compartidas y reformar su reglamento de funcionamiento” (Porras, N. 2013; 67).

En 2016 la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola desarrolló el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial 2017 – 2021, con el que asume el reto de integrar toda la problemática del territorio transfronterizo, compuesto por los municipios de Talamanca de Costa Rica, Changuinola y Bocas del Toro de Panamá, bajo un proceso de planificación participativa, el cual busca alinear las acciones de desarrollo hacia el logro de una visión compartida para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

No obstante, el principal reto consiste en la sostenibilidad temporal y financiera de la CBCRS, pues los gastos en los que incurre, para las convocatorias de reuniones y las intervenciones que aprueba en el territorio de la Cuenca, son financiados primordialmente con fondos de cooperación internacional para el desarrollo. En su reglamento no se estipulan de forma

concreta los mecanismos de financiamiento para la ejecución de sus funciones. De ahí que existen al menos dos mecanismos que la CBCRS puede utilizar para desarrollar sus funciones, según Porras, N (2013):

- i. Mediante la obtención de recursos del presupuesto general o de las partidas presupuestarias institucionales. No obstante, a 2015 no se ha oficializado una partida presupuestaria, y los recursos institucionales provistos han consistido en tiempo del recurso humano y financiamiento de los gastos incurridos para la participación en reuniones.
- ii. Por medio de fondos de cooperación internacional, destinados para financiar proyectos específicos para la gestión de la cuenca y apoyo técnico y logístico a la CBCRS. Sin embargo esta opción carece de sostenibilidad, por cuanto depende por completo de la voluntad de terceros.

2.1.3 Iniciativas y proyectos

Las iniciativas y proyectos desarrollados en la cuenca no recaen exclusivamente a las autoridades gubernamentales (ver cuadro 6). Múltiples organismos y actores han visualizado la importancia estratégica de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, y en consiguiente han orientado sus acciones hacia la promoción de la gestión integrada y estableciendo acciones educativas sobre la vulnerabilidad de los ecosistemas conexos a la cuenca. Por tanto, priorizan la conservación y la reducción de amenazas, y en algunos casos, realizan investigaciones sobre las especies, así como promueven enfoques de trabajo orientados a la generación de capacidades locales y la incidencia política.

Cuadro V-5: Principales iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo en la Cuenca del Río Sixaola

Proyecto	Año	Descripción	Acciones
Proyecto Multifase Panamá Financiado por el BID	2002 (se aprueba la primera fase)	El objetivo del programa era el de generar condiciones para el desarrollo sostenible de la Provincia de Bocas del Toro, mientras que la segunda fase se fundamentó en la consolidación de las capacidades, instrumentos y modelos creados en la Fase I.	Las actividades están encaminadas al fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional, el manejo sostenible de los recursos naturales y el desarrollo productivo, así como la mejora de los servicios básicos e infraestructura.
Proyecto Alianzas de UICN Financiado por el gobierno de Noruega	2004	Buscó la creación de alianzas de grupos locales fronterizos para que incidan en las políticas locales, nacionales y regionales a favor del uso sustentable de los recursos naturales.	Promovió la creación de alianzas locales (una en Costa Rica y la otra en Panamá) para ejecutar proyectos productivos e incidir políticamente en la conservación de los ecosistemas compartidos. Puso en funcionamiento una Comisión Transfronteriza (con representantes de los consorcios o alianzas locales) para incidir políticamente en espacios nacionales: Asambleas Legislativas y regionales como en foros y cumbres.

Proyecto Gestión Integrada de ecosistemas en la Cuenca Binacional Río Sixaola Financiado por el GEF, administrado por el BID	2009	Su objetivo fue contribuir al uso sostenible y la conservación de la biodiversidad y de los recursos hídricos y de suelos, por medio de la creación de un entorno que haga posible una gestión integrada y transversal de la Cuenca.	- Motivar la cooperación entre ambos países. - Incentivar la generación de proyectos para el desarrollo sostenible en la zona. - Proponer la creación de la CBCRS.
Programa de Desarrollo sostenible en la Cuenca Binacional del Río Sixaola. Costa Rica Financiado por el BID	2009 - 2014	El objetivo general del Programa fue 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.	Se financiaron acciones para (i) garantizar un adecuado equilibrio entre la conservación de los recursos naturales y la mejora y sostenibilidad de las actividades productivas; (ii) orientar la inversión pública en infraestructura y servicios básicos; y (iii) aumentar la capacidad de las instituciones responsables de la administración de los recursos con la participación efectiva de las comunidades y los gobiernos locales.

Gestión del Agua para la Adaptación al Cambio Climático de UICN Financiado por el Ministerio de Ambiente Alemán	2011-2013	El objetivo fue ejorar las capacidades de adaptación al cambio climático basada en eosistemas y promover la buena gobernanza en sitios demostrativos de Mesoamérica..	Implementación de medidas para la adaptación al cambio climático, basada en ecosistemas, en sitios piloto. Incentiva la participación de actores locales en los procesos de discusión y de toma decisión sobre el tema del Cambio Climático.
Proyecto BRIDGE de UICN Financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	2011 - 2018	Su objetivo es mejorar la gobernanza en cuencas transfronterizas utilizando como enfoque la creación de capacidades, el impulso de liderazgos, el establecimiento de consensos y la demostración de resultados en campo, en cuencas compartidas	Ha brindado apoyo técnico y logístico a la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola para su fortalecimiento organizacional.
Alianza Público-Privada Sixaola-Changuinola para el desarrollo	2009	El objetivo fue promover las alianzas, contribuir con la conservación de la biodiversidad y fomentar el desarrollo socioeconómico de las comunidades ubicadas en la zona transfronteriza entre Costa Rica y Panamá	Articula la cadena supermercadista alemana Rewe, la empresa Chiquita Land Company, CORBANA y GIZ. Persigue a partir de la responsabilidad empresarial, asegurar la conservación de especies, impulsar actividades productivas y fortalecer capacidades de gestión.

Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial Ejecutada por el Consejo Agropecuario Centroamericano con financiamiento de AECID y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	2013-act	ECADERT es una estrategia regional aprobada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA el 19 de junio del 2010, y su objetivo es “generar oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, así como construir una sólida institucionalidad social que impulse y facilite un desarrollo solidario, incluyente y sostenible”.	La CBCRS ha asumido la ejecución de la ECADERT en el territorio transfronterizo Talamanca, Changuinola, Bocas del Toro. Ha brindado apoyo técnico y logístico para la CBCRS.
--	----------	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Medina, L. & Rodríguez T. (2011).

2.2 Parque Internacional La Amistad

El Parque Internacional La Amistad fue creado en Costa Rica por Decreto Ejecutivo N°13324-A en 1982, bajo administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación -SINAC- del Ministerio de Ambiente y Energía -MINAE. Y por parte de Panamá, bajo la resolución J.D 0021-88 de 1988, de la administración del Instituto Nacional de Recursos Renovables INRENARE, lo que actualmente es el Ministerio de Ambiente -MiAmbiente-. La firma de estos decretos convierte al PILA en la primera zona de conservación transfronteriza de Centroamérica, no obstante, ninguno norma los procesos para el manejo conjunto del mismo.

En el caso costarricense la administración se encuentra bajo responsabilidad del SINAC, el cual administra el área costarricense del parque a través de dos oficinas separadas, éstas son el Área de Conservación La Amistad Caribe (tiene a su cargo un 87,8% del área total del PILA en Costa Rica) y el Área Conservación La Amistad Pacífico (administra el 12,2% restante) Panamá, delegó la función administrativa del PILA a la Autoridad Nacional de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente), más específicamente a las administraciones regionales de Bocas del Toro (a cargo de un 97% del área) y Chiriquí (administra el 3% restante). (CGR Costa Rica & CGR Panamá 2004; 8).

Cuadro V-6: Administración Parque Internacional La Amistad

COSTA RICA	PANAMÁ
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)
Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC)	Dirección Regional Bocas del Toro
Área de Conservación La Amistad Pacífico (ACLAP)	Dirección Regional Chiriquí

Fuente: elaboración propia

Como puede apreciarse, en total cuatro oficinas son las encargadas de la gestión administrativa del territorio y su protección, dos oficinas por cada país. Esto de entrada genera una mayor complejidad en su gestión. La necesidad de una estructura de gestión conjunta para coordinar acciones se materializa en 1988, cuando como parte de los requisitos de la UNESCO para declarar al PILA como Patrimonio Mundial, se conforma la Comisión Binacional de la Amistad, con el objetivo de dar seguimiento a los acuerdos que se firmaron del PILA, así como para dar seguimiento a las recomendaciones de ese organismo.

Posteriormente, el Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá estableció una Comisión Técnica Sectorial Binacional (CTSB), con representantes de MINAE- Costa Rica y de la Dirección Nacional de Patrimonio Natural de MiAmbiente en Panamá, para el cumplimiento de los objetivos específicos.

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

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

En 2006 con el apoyo de un proyecto de cooperación internacional donde el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica junto con Darwin Initiative y las autoridades competentes de cada país se procedió a construir los Planes de Manejo del PILA, tanto en Costa Rica y Panamá. Como se aprecia, no se cuenta con uno unificado sino que es uno por país. A continuación se resumen los mismos.

Cuadro V-7: Plan de Manejo del Parque Internacional La Amistad.

Plan de Manejo del Parque Internacional La Amistad (Costa Rica)	Plan de Manejo del Parque Internacional La Amistad (Panamá)
Fin: Garantizar las reservas de agua y biodiversidad para los costarricenses de todas las generaciones.	Misión: Mantener los servicios ambientales que el PILA presta en la región, para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades locales y del país.
Visión: Una ASP modelo de administración compartida que mediante alianzas estratégicas entre el pueblo Bri Bri- Cabécar, organizaciones locales campesinas, municipalidades y el SINAC aseguran la conservación de los ecosistemas que forman el Parque y su zona de vecindad, contribuyendo al desarrollo sostenible de las regiones en que se ubican.	Visión: El manejo integral del PILA permite el desarrollo de actividades a nivel local y del país, donde las comunidades participan activamente en el desarrollo de actividades de manejo.
Objetivos específicos:	Objetivos específicos
1. Facilitar el desarrollo de programas de investigación científica biofísica y sociocultural que ayuden a entender la dinámica natural y cultural del Parque y permitan la toma de decisiones.	1. Asegurar, en los dos primeros años, el financiamiento para las actividades básicas de manejo.
2. Proteger la integridad de los objetos de conservación identificados en talleres organizados por The Nature Conservancy.	2. Evitar, a futuro, los conflictos por el uso del suelo dentro del área protegida, principalmente, con la aplicación del Plan de Manejo.
3. Intervenir mediante acción directa preventiva, represiva, punitiva y de mitigación en las áreas fronterizas	3. Lograr la participación de los grupos organizados y la empresa privada en el desarrollo de actividades de manejo dentro del área protegida, a través de concesiones y voluntariado, sobre todo los futuros proyectos hidroeléctricos.

4. Garantizar la consolidación del Patrimonio Natural del Estado.	
5. Evitar acciones antrópicas decisivas en los procesos geomorfológicos, hidrológicos y boscosos que soportan la existencia de importantes flujos de agua en las cuencas altas.	
6. Promover una estrategia de desarrollo sostenible del Pueblo Br Bri- Cabécar de la cordillera de Talamanca y de los campesinos no indígenas del Pacífico Sur, que están como vecinos inmediatos al ASP.	
7. Articular, junto con los vecinos del ASP, una estrategia de oferta de servicios ambientales para obtener recursos financieros de largo plazo que apoyen la protección del Parque y el desarrollo sostenible de la zona de vecindad.	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de “Áreas Silvestres Protegidas Transfronterizas” EPYPSA-INCLAM en colaboración con CEDARENA (Sf).

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

2.2.1 Estructura de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del PILA

El reglamento para la Operación de la Unidad Técnica Ejecutora Binacional del Parque Internacional La Amistad (UTEB-PILA) (2011), establece en su artículo 2, que dicha unidad será integrada por un Comité Coordinador con derecho a voz y voto que se estructura de la siguiente manera:

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

Dicho Comité puede solicitar la participación en sus sesiones de asesores, a expertos o técnicos, así como a organizaciones no gubernamentales o grupos de la sociedad civil, que sean pertinentes, fundamentalmente para el asesoramiento, y un mejoramiento del funcionamiento y el alcance de los objetivos de la UTEB-PILA. Además la UTEB-PILA está integrada y tiene apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva del Convenio (con voz pero sin voto), así como de los funcionarios de ANAM y SINAC, que sean designados por ambas instituciones (con voz pero sin voto).

2.2.2 Funcionamiento del UTEB-PILA

Respecto a las funciones de la Unidad, figura la elaboración y ejecución de actividades, proyectos, programas y planes que colaboren con los objetivos del PILA. Aunado a ello deben ser los gestores de recursos para la implementación de actividades, proyectos y planes (vinculados al PILA), ante las distintas

organizaciones nacionales e internacionales. Por otra parte, deben conocer sobre las decisiones y acuerdos vinculantes de las Convenciones y Tratados Internacionales relacionados con el PILA (así como realizar la adopción de medidas de seguimiento y corrección).

Recuadro V 3: Financiamiento de la UTEB-PILA

El Artículo 2 del Reglamento para el Establecimiento del Estatuto de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, expone lo siguientes principios:

- Cada país solventa los gastos por alimentación, hospedaje y traslado de las delegaciones para asistir a las reuniones del Comité. Con la excepción de que el Coordinador de UTEB-PILA, obtenga financiamiento de otras fuentes para cubrir los gastos.
- El país sede, debe cubrir los gastos logísticos necesarios para llevar a cabo la reunión. Con la excepción si el Coordinador de UTEB-PILA los obtiene de otra fuente.

Fuente: Reglamento para la Operación de la Unidad Técnica Binacional del Parque Internacional La Amistad (2011)

Así mismo, debe realizar y ejecutar el Plan de Trabajo de la UTEB-PILA, desarrollar acciones de coordinación con los funcionarios de ANAM y SINAC en aras de ejecución de actividades que sean definidas en el Plan de Trabajo de la UTEB-PILA.

Por otro lado, le corresponde integrar comisiones de trabajo pertinentes para atender aspectos específicos así como rendir informes correspondientes. Finalmente, le corresponde realizar las evaluaciones anuales del Reglamento.

El Comité Coordinador de UTEB-PILA, lleva a cabo sesiones ordinarias dos veces al año, siempre procurando alternar el país sede. Las sesiones extraordinarias se desarrollan para tratar temas primordiales y que necesiten pronta resolución.

Cuando las sesiones extraordinarias, por cuestiones logísticas o de presupuesto no se puedan llevar a cabo, se utilizan otros medios de comunicación en forma no presencial. Algunas cuestiones como el orden del día de las sesiones solo se modifican por mayoría simple. Vale añadir que el quórum de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité, corresponde a mayoría simple y en caso de que se rompa el quórum, se levanta la sesión.

Según consultas con autoridades nacionales de Costa Rica los recursos que destina para la gestión de su territorio dentro del PILA son desequilibrados entre las dos oficinas competentes, por un lado ACLAP en el Pacífico cuenta con muchos más recursos para la gestión del parque (según las consultas con Ana María Monge de MINAE-SINAC) ésta dependencia cuenta con 9 funcionarios, mientras que su par en el área Caribe, ACLAC, solo cuenta con 1 funcionario.¹⁶

La UTEB-PILA debe dar seguimiento a las recomendaciones de UNESCO por su designación como sitio de Patrimonio Mundial, los principales temas que han debido ser revisados sobre la gestión del PILA han sido: revisión de límites (Costa Rica), construcción de caminos (Costa Rica y Panamá), exploración petrolera (Panamá), invasión humana en las tierras del Parque (Costa Rica y Panamá) y construcción de represas hidroeléctricas (Panamá). En 2016 el PILA fue nominado a ser parte del listado de sitios en peligro de la UNESCO, por lo que la UTEB-PILA coordina acciones para atender las recomendaciones planteadas y evitar dicha designación.

2.2.3 Iniciativas y proyectos

Al igual que en el caso del Río Sixaola, la experiencia de ejecución de proyectos en el PILA muestra una activa participación de actores no estatales en el desarrollo de proyectos o iniciativas en el parque. No obstante, la escasez de información obtenida sobre proyectos ejecutados en el PILA (sobre todo en comparación con la obtenida para el Río Sixaola) muestra que probablemente ha habido una menor atención por parte

¹⁶ En Panamá se hicieron consultas similares con el SINAP no obstante no se tuvieron respuestas.

de actores públicos y de la sociedad civil a este parque, y o también una menor atención de la cooperación internacional a este parque en los últimos años.

Prácticamente desde el Proyecto Binacional Sixaola (2009-2014) no se registra información de proyectos de cooperación que dinamicen la gestión y protección del PILA entre ambos países, además, los recursos de presupuesto público solo alcanzan para la gestión básica de las oficinas encargadas en cada parque.

**Cuadro V-8: Principales iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo
el Parque Internacional de la Amistad**

Proyecto	Año	Descripción	Acciones
Reserva de la Biosfera La Amistad Cooperación técnica de la SG/OEA a través de su Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente	1989 inicia el sub proyecto de CR y en 1990 el de Panamá	El Proyecto de la Biosfera La Amistad (RBA) se desarrolla a través de dos subproyectos localizados en la frontera de cada uno de los países, Costa Rica y Panamá.	El objetivo del estudio fue apoyar a los gobiernos de ambos países en la elaboración de estrategias para el manejo de una Reserva de Biosfera en cada país. En ese sentido se buscó establecer directrices y lineamientos que permitieran a los organismos competentes orientar sus políticas en concordancia con los objetivos de una Reserva de Biosfera de uso múltiple, destinada a la conservación, la investigación y el desarrollo de las comunidades. Con base en un estudio regional, se elaboró en cada caso una estrategia que consideró tanto las necesidades de conservación como las alternativas de desarrollo de la región. Se identificaron los principales conflictos en la utilización de los bienes y servicios de los ecosistemas presentes, para determinar cursos de acción recomendables que permitieran, por una parte, administrar la “zona núcleo” de la Reserva de Biosfera para fines prioritarios de conservación e investigación; y por otra parte, desplegar acciones de desarrollo regional integrado en beneficio de la población local.
Programa de Parques en Peligro. Financiado por The Nature Conservancy y USAID.	2002	Contempla 45 sitios en América Latina y el Caribe. Integra a las Montañas de Talamanca y el PILA como su primera montaña binacional en 2002.	-Apoyo financiero y técnico al Plan Manejo del Parque Binacional La Amistad. -Desarrollo de capacidades en la población local para la participación en el proceso de conservación, mediante la gestión participativa -Creación de redes de turismo sustentable -Provisión de pagos para servicios ambientales.

Conservación del Parque Internacional La Amistad y sus especies insignia en Costa Rica y Panamá: Monitoreo y difusión de información sobre las especies banderas	2004-2008	El proyecto fue coordinado por la Asociación Mejorando el Desarrollo Rural a través de la conservación de la vida Silvestre (MERALVIS) y contó con la participación de Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Panamá; Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), United States; y Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Costa Rica	Entre sus resultados se reportan los siguientes: - Se estudió el estado de conservación de varias especies emblemáticas amenazadas de extinción. - Se efectuaron giras, 60 entrevistas, numerosas conversaciones informales y varias charlas interactivas (incluso para escolares) - Se elaboraron diversas matrices de datos, abarcando un total de 150 variables. - Se realizaron 2 posters y 2 ponencias en eventos de divulgación científica, 18 talleres rurales participativos y 3 talleres urbanos. - Se difundió este trabajo en Costa Rica, Panamá, Nicaragua, Belice y Holanda a través de panfletos informativos y documentos técnicos que fueron difundidos. - Se elaboró un mapa del PILA, indicando la distribución de las especies banderas, las áreas críticas y criterios de monitoreo, para contribuir así con la gestión y con el plan de manejo. - Se realizó un mapa con la distribución y el estado de conservación de la danta (<i>Tapirus bairdii</i>) en el PILA Costa Rica y Panamá y otro de la diversidad biocultural de la RBLA.
--	-----------	--	--

Herramientas básicas para el manejo del Parque Internacional La Amistad (PILA): Costa Rica – Panamá Financiado por la Iniciativa Darwin del Reino Unido.	2006-2009	Fue coordinado por el Museo de Historia Natural de Londres (NHM) y el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio); y como socios en la ejecución, estuvieron la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) de Panamá, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica y la Universidad de Panamá. Recientemente, se incorporó la Universidad de Costa Rica (UCR) para la realización del inventario de anfibios y reptiles en el campo.	Al final del proyecto se había establecido como entregables los siguiente productos: • Un Mapa de la vegetación del PILA, que muestre patrones naturales de la biodiversidad e identifique áreas prioritarias para la investigación, conservación, manejo, turismo, etc. • Un inventario de la biodiversidad enfocado, de momento, en plantas, anfibios e insectos. • Mapas actualizados de los ecosistemas presentes en el Parque. • Personal capacitado de las instituciones participantes, funcionarios del gobierno y agencias no gubernamentales relacionados con en el manejo del PILA. • Se evaluará el estado de conservación de especies de plantas claves según los criterios de la UICN.
Proyecto Gestión Integrada de ecosistemas en la Cuenca Binacional Río Sixaola Financiado por el GEF, administrado por el BID	2009 - 2014	Su objetivo fue contribuir al uso sostenible y la conservación de la biodiversidad y de los recursos hídricos y de suelos, por medio de la creación de un entorno que haga posible una gestión integrada y transversal de la Cuenca del Río Sixaola.	Debido a que el PILA es parte de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, se financiaron consultorías para la armonización de los planes de manejo, evaluación estratégica ambiental transfronteriza para el sitio de patrimonio, plan de educación ambiental PILA CR y REGAMA, visión binacional de investigación, entre otro.

Fuente: Elaboración propia a partir de Medina, L. & Rodríguez T. (2011); OEA (S.F) sitio oficial Darwin Initiative (2007); Rainforest Alliance (2008).

3. Criterios clave para la gestión de recursos naturales compartidos como BPR

De las experiencias de gestión ya resumidas se presentan algunas variables que se consideran clave para analizar la potencialidad de generar experiencias similares de gestión como BPR de recursos naturales compartidos.

En primer lugar resulta clave para los dos casos estudiados el hecho de que las relaciones bilaterales entre Costa Rica y Panamá por más de 75 años han sido pacíficas y de una cooperación creciente. En primer lugar, la frontera entre ambos países está claramente demarcada por un tratado ratificado por ambas partes (firmado en 1941), además, el mismo y su interpretación en el terreno ha sido clara y compartida por ambas partes.

Esto ha facilitado el hecho de que las regiones biofísicas que componen la región fronteriza no están ni cuestionadas ni han sido sujetas a disputa por ninguna de las partes, y cuando han existido cuestionamientos han sido resueltos por la Comisión Mixta Permanente de Límites Costa Rica - Panamá. Consecuentemente, esto aseguró que las relaciones fronterizas entre las partes hayan sido cooperativas, con lo cual se logró la existencia de acuerdos que facilitarían la gestión fronteriza entre ambos, esto directamente beneficiando el movimiento de personas (con los tratados para supresión de visas por ejemplo), movimiento de mercancías (gracias a los acuerdos de libre comercio entre ambos países), y al mismo tiempo existen prácticas extendidas de labor conjunta entre los Estados, como por ejemplo la Comisión Binacional Permanente (dirigida por la Secretaría Ejecutiva del Convenio para el Desarrollo Fronterizo) y las reuniones de presidentes, lo cual a su vez también hizo posibles los acuerdos de creación y gestión conjunta tanto del PILA como de la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Es claro, entonces, que un primer punto fundamental para generar experiencias de gestión conjunta como BPR de recursos naturales compartidos es la ausencia de conflictividad

en las relaciones entre las partes, sobre todo en lo que refiere a la delimitación fronteriza y en el interés de cooperar en la búsqueda de objetivos comunes entre las partes. El ejemplo de las experiencias aquí analizadas nos permite ver que no solo hay ausencia de conflicto y cooperación creciente entre las partes, sino que ambas comparten el mismo objetivo de protección y desarrollo sostenible de ambos recursos compartidos.

El segundo elemento clave tiene que ver con el rol de la cooperación y los actores locales. Como se aprecia de ambos casos, desde la toma la decisión de generar una gestión conjunta recibieron fuerte respaldo de la cooperación internacional, además, sobre todo en el caso de la Cuenca del Río Sixaola se aprecia un rol mucho más activo de terceros actores, sobre todo locales, como gobiernos locales, ONG's, asociaciones de desarrollo, entre otros. Sin duda, la cantidad creciente de actores y el apoyo continuo de la cooperación internacional han tenido un rol fundamental en que la gestión conjunta, en especial para el caso del Río Sixaola, muestre un mayor dinamismo y proyección.

Por su parte, el PILA, si bien recibe importante financiamiento en los primeros años de su creación¹⁷, desde el Proyecto Binacional Sixaola (2009-2014) no se registran nuevos proyectos. La UTEB-PILA funciona solo con la participación de las cuatro oficinas que gestionan el parque tanto en Panamá como en Costa Rica, denotando una baja participación de ONG's, actores locales y claramente una mucho menor atención de la cooperación internacional.

Inclusive de las consultas hechas con las autoridades, es claro que si bien el órgano de gestión conjunta se reúne regularmente, y procura coordinar su accionar, presenta una baja gestión conjunta del recurso compartido. Por ejemplo, no existe un plan de manejo binacional, y además su gestión se divide no solo en dos dependencias nacionales, sino que a su vez en dos sub-

17 El informe de la OEA (s.f) brinda información de cuantiosos recursos de cooperación internacional siendo invertida en el parque a inicios de los noventa, aunque no fue posible obtener más detalle de la misma

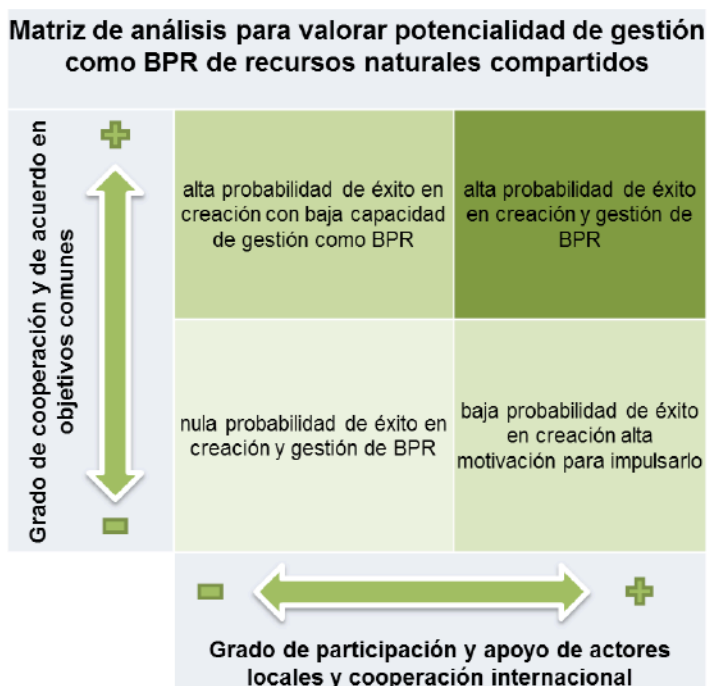
nacionales (es decir son cuatro las oficinas que gestionan el territorio) y con recursos muy disímiles, esto sin duda reduce la capacidad de coordinación, trabajo conjunto y designación de financiamiento propio para la gestión.

En resumidas palabras, ante un recurso natural compartido entre dos o más países, los elementos clave para potenciar su gestión como un BPR pasa por dos determinantes clave:

- a) Caracterización de la relación fronteriza entre las partes.
 - Relación de cooperación creciente con clara delimitación fronteriza mutuamente aceptada y objetivos compartidos de cara al recurso en cuestión.
- b) Caracterización del nivel de interés e involucramiento de actores locales y de apoyo de la cooperación internacional.
 - Los actores locales se muestran activos en su participación dentro del esquema de gestión como BPR y el mismo es apoyado con recursos financieros y técnicos de la cooperación internacional.

Este condicionante puede ser mapeado con la siguiente matriz de análisis.

Ilustración V-1: Matriz de análisis para valorar la potencialidad de gestión como BPR de recursos naturales compartidos

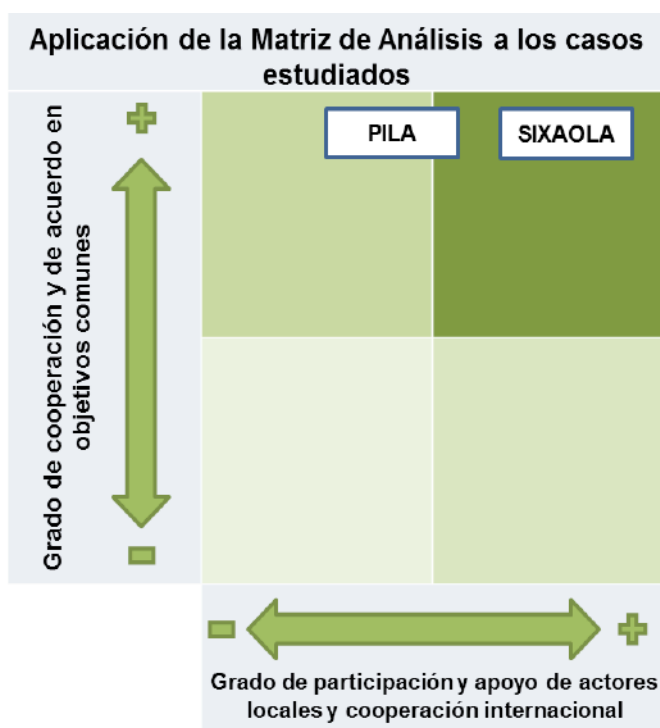


Fuente: elaboración propia

Como bien se aprecia de la matriz anterior, si aplicamos la misma a los casos de la Cuenca del Río Sixaola y del Parque Internacional de la Amistad, claramente tendremos como resultado que, el caso del Río Sixaola estaría ubicado en el cuadrante superior derecho. Por su parte, con la información ya analizada para el caso del PILA, es claro que este estaría ubicado entre ambos cuadrantes superiores, esto por cuando el PILA si bien en el pasado tuvo un alto apoyo de la cooperación internacional y algunos actores locales, en el presente se registra una baja actividad de los mismos, al punto que no se lograron registrar proyectos o iniciativas en los últimos ocho años.

A continuación se presenta la matriz aplicada para los casos estudiados.

Ilustración V-2: Aplicación de la matriz de análisis a los casos estudiados



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, un factor determinante para la gestión de los bienes públicos regionales en el largo plazo es la creación de mecanismos de sostenibilidad temporal y financiera. Ambos casos cuentan con un asidero legal – institucional en el Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, que les permite funcionar independientemente del gobierno de turno. No obstante, se muestran serias deficiencias para su sostenibilidad financiera. En el caso de la UTEB- PILA sus costos operativos cuentan con partidas gubernamentales de los Ministerios de Ambiente, pero los fondos para la ejecución de acciones son limitados y ha carecido en los últimos años de atención de la cooperación internacional. Por el contrario, la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola carece de partidas presupuestarias gubernamentales para financiar sus costos operativos, pero ha recibido creciente atención de

la cooperación internacional, lo que le ha permitido ejecutar acciones de alcance nacional y binacional en el territorio.

4. Potencialidad de creación de BPR en Centroamérica alrededor de recursos naturales compartidos

Con base en los estudios de caso realizados, es claro que la creación y gestión de BPR alrededor de recursos naturales compartidos es una herramienta con gran potencialidad de fomentar no solo una mayor estrechez en la cooperación entre los Estados participantes sino que también de generar beneficios para ambos y externalidades positivas para terceros.¹⁸

En este sentido, los casos estudiados nos permiten utilizar la matriz de análisis para aplicarla a otros recursos naturales de gran valor ecosistémico y que se encuentren compartidos entre dos o más Estados en Centroamérica. El objetivo de esto es valorar la potencialidad de impulsar, a través de la acción de la institucionalidad regional del SICA y los mismos gobiernos de la región la creación de BPR donde sea posible, inclusive buscando el apoyo de la cooperación internacional para impulsar las etapas iniciales de su creación.

Centroamérica se caracteriza por la existencia de un sistema político altamente fragmentado que convive con un importante conjunto de unidades biofísicas transfronterizas. Tal dicotomía es uno de los principales desafíos en términos de gobernabilidad que enfrenta la región. Consecuentemente, la administración ambiental de recursos compartidos plantea un reto que implica la creación de reglas e instituciones que incorporan nociones de responsabilidades y deberes compartidos.

Aunado a lo anterior, hay ciertos conflictos asociados a los costos y beneficios que se generan en los espacios transfronterizos, los cuales tienden a ser distribuidos entre los Estados de forma

18 En ambos casos es claro que la acción conjunta de proteger los recursos naturales fronterizos posibilita una mayor producción de servicios ecosistémicos

asimétrica. Por tanto, uno de los principales problemas que enfrenta la gestión de unidades biofísicas transfronterizas se refiere al manejo de las externalidades negativas, en donde la acción de un Estado puede directamente afectar el bienestar de sus países vecinos.

Es en este sentido en esta sección se analizan dos casos específicos de territorios transfronterizos que se comportan como unidades biofísicas, las cuales representan grandes retos para los países que las comparten. Estos son los casos del Tapón del Darién entre Panamá y Colombia y; la Reserva de la Biósfera Maya de Guatemala, la Reserva de la Biósfera Calakmul en México y el Área de Conservación Río Bravo en Belice, estos tres son una sola área biofísica.

4.1 El Tapón del Darién y la zona norte del Chocó colombiano

La región del Tapón de Darién entre Panamá y la zona norte del Chocó en Colombia entrañan una gran importancia para el continente americano producto de su ubicación estratégica y de los servicios ecosistémicos que ofrece. No obstante su historia ha sido accidentada y hasta la actualidad se sigue caracterizando por ser uno de los territorios donde se necesita una mayor fortaleza institucional, no solo para lograr alcanzar un mejor aprovechamiento de sus recursos e importancia geoestratégica, sino también para proteger áreas de gran valor ecosistémico pero que se encuentran en un fuerte proceso de degradación producto de las actividades humanas cada vez más presentes en la zona.

En sí este territorio está conformado por un espacio transfronterizo que abarca 266 km de línea fronteriza, siendo que del lado panameño se localiza la Provincia de Darién y las Comarcas de Kuna Yala, Madugandí, Wargandí, Emberá-Wounaan, los distritos de Chimán y el este de Chepo (Orosco et al. 2009. pp. 117); es de importancia mencionar que la zona se encuentra protegida por el Parque Nacional Darién, el cual cuenta con una extensión de 579 mil hectáreas (Suman, 2007.) En la sección colindante de Colombia está el norte de

los departamentos de Chocó y Antioquia y al oeste del Golfo de Urabá (Ibídem) y; en especial es de destacar el Parque Nacional Natural Los Katíos el cual protege una parte importante del ecosistema fronterizo en un espacio de 72 mil hectáreas. Además, en 1977 se creó otra reserva del lado colombiano, ésta es la Reserva Forestal Protectora del Darién ubicada en la serranía del Darién, entre los municipios de Acandí y Unguía en la frontera con Panamá y tiene una extensión de 61.973 hectáreas. (Suman, 2007. pp. 556-557)

La zona limítrofe fue delimitada por el Tratado Victoria – Vélez, firmado en 1924 por los representantes de ambos países y registrado ante la Sociedad de Naciones en 1925. Este tratado delimita, en la zona terrestre del Darién, la frontera entre ambos países, y el mismo, hasta la fecha, ha sido aceptado e interpretado sin conflictos registrados entre las partes, lo cual ha facilitado la posibilidad de mantener relaciones cordiales entre ambos Estados respecto de tan importante recurso natural. Inclusive, desde 1992 ambos gobiernos crearon la Comisión de Vecindad Panameño – Colombiana como instrumento para impulsar la integración y el desarrollo de los dos países, mismo que, acorde al artículo 1 del Memorando de Entendimiento firmado por ambas partes en 2002, uno de los objetivos de dicha comisión es la de “protección y preservación de áreas fronterizas, propósito que demanda la realización de programas y proyectos de desarrollo conjunto que respondan a las condiciones y particularidades de la región fronteriza”. Además, en el artículo 2 del citado documento se plantea la necesidad de definir un “programa de Desarrollo Sostenible en la Región Fronteriza Panameño-Colombiana.

Cuadro V-9: Superficie y datos demográficos de la región transfronteriza de Darién

Provincia, Departamento o Comarca	Población estimada	Superficie aproximada	Habitantes por Km2
Provincia de Darién	48.378	11.892,5	4,06
Comarca de kuna Yala	33.109	2.358,2	14,03
Comarca Emberá	10.101	4.393,9	2,5
Departamento de Chocó	500.093	46.530	10.7

Fuente: Elaboración propia a partir de información INEC Panamá (2010) y

DANE Colombia (2015)

Esta es una región que, inclusive desde la gestión colonial hasta la actualidad, se encuentra muy aislada y olvidada por ambos centros de poder tanto en Bogotá como en Ciudad de Panamá. Esto, sumado al conflicto interno colombiano, ha producido que la misma cuente con muy baja o casi nula presencia estatal, lo cual se traduce en muy reducida infraestructura pública, bajo o nulo acceso a servicios públicos y evidentemente, a poblaciones subsumidas a la pobreza y pobreza extrema. (Orosco et al. 2009 y Suman. 2007)

Sus características biofísicas la convierten en una región tropical con abundante bosque y zona de mangle haciendo las veces de barrera natural entre el sur y el norte del continente americano, y un gran ecosistema compuesto de bosque tropical húmedo, bosque tropical, sistemas de manglares y bosques de manglar. (Suman, 2007. pp. 552-553) Al mismo tiempo, desde la década de 1920 se ha hablado de la necesidad de avanzar en la construcción de la carretera interamericana, en especial de la zona faltante que son justamente los 108 kilómetros que faltan justo en esta zona. No han sido pocas las iniciativas y estudios que se han hecho a lo largo de los años para determinar su viabilidad e impactos socio-ambientales. Aun el proyecto sigue en la mesa, no obstante, han sido muchos los tropiezos, uno de los principales ha sido justamente la valoración de impacto ambiental que tendría la zona ante la envergadura de un proyecto como este y la subsecuente mayor presencia humana y muy posible expansión de nuevos asentamientos humanos y de la frontera agrícola en la región. (Suman, 2007)

La convulsa situación colombiana originada a mitad del siglo XX ha provocado una marcada ausencia del Estado en el Darién colombiano, lo cual fue aprovechada por los grupos guerrilleros y paramilitares, los cuales se dieron a la tarea de controlar militar y económicamente las actividades productivas, así como el narcotráfico, siendo la población local, tanto indígena como afrocolombiana, las más afectadas por los efectos de la confrontación militar.

Por otra parte, la sección del Tapón de Darién que se encuentra en suelo panameño ha presentado una historia distinta a la que viven los pobladores fronterizos del Chocó colombiano. No obstante, ambas regiones comparten una similitud la cual se traduce en una débil presencia del Estado y con ello un aparato institucional débil que tienen como efecto una serie de retos que deben ser enfrentados por los gestores públicos panameños.

En resumen existen dos realidades que conviven en el Tapón de Darién. Esto por cuanto en el caso de Colombia el control de esta zona por grupos armados permitió establecer rutas de comercio ilegal (de armas, insumos químicos, pieles, personas y drogas) con Panamá y los países de Meso y Norteamérica, así como Europa. Por tanto, la región del Darién colombiano se ha debatido en un conflicto que oscila en términos de intensidad pero que es hasta 2016 y 2017 que empieza a transitar hacia una zona menos convulsa, esto gracias al proceso de paz entre el gobierno colombiano y el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, no obstante los efectos del mismo están por verse, de modo que la zona ha sido testigo de proceso de disputa y control a costa de grandes daños ambientales, sociales y culturales.

No obstante, en el caso panameño, aunque también existe una degradación socio-ambiental producto de la expansión de la frontera agrícola y ganadera, la realidad se ve más vinculada a territorios aislados del resto del país con escasa infraestructura y un tejido económico escaso, lo que provoca importantes niveles de pobreza a las poblaciones que habitan en esta región.

En términos de proyectos bilaterales, el más enigmático ha sido el de la conclusión de la carretera interamericana en los 108 kilómetros que dividen las poblaciones de Yaviza en Panamá y Lomas Aisladas en Colombia, cuya ruta más recientemente valorada por el gobierno colombiano es atravesando los municipios de Unguía y Acandí hasta la frontera con Panamá (Suman, 2007. pp. 587)

Otro de los proyectos bilaterales clave para la región del Darién es el de Interconexión Eléctrica, el cual se estima permitiría la interconexión entre los sistemas procedentes del mercado regional centroamericano (actualmente completado) con el andino, facilitando así la transmisión de energía entre los Estados miembros del mercado interconectado. Actualmente el proyecto se encuentra en procesos de gestión para realizar los estudios de impacto ambiental (ISA, 2017), los mismos requieren de la activa participación y final aprobación de los congresos generales de las comarcas indígenas panameñas que atravesaría finalmente el trazado de la interconexión.

Como bien se puede apreciar, ya aplicando los criterios utilizados para definir la matriz de análisis para la creación y gestión de recursos naturales como BPR en la sección previa, el caso del Tapón del Darién muestra que respecto del primer criterio, grado de cooperación y acuerdo en objetivos comunes, la situación entre los Estados panameño y colombiano claramente es favorable, al punto que existen las altas condiciones políticas para el impulso de un BPR sobre la base de los recursos naturales presentes en la región, inclusive se cuenta ya con al menos tres grandes parques nacionales o reservas forestales que podrían unirse para formar dicho BPR, siendo que, además, existen múltiples zonas (principalmente del lado colombiano) que también podrían unirse generando así una mayor área de influencia.

En el caso del Darién si bien la historia de las relaciones entre los actores estatales es de cooperación, es importante tener en cuenta que el conflicto interno colombiano presenta un elemento que puede afectar la capacidad no solo práctica de crear un BPR conjunto (debido al poco control de la situación en el terreno) sino que también puede generar resistencias internas en Panamá ante la situación en su país vecino. Aquí hay que destacar que el proceso de paz colombiano se espera tenga un impacto positivo en el tiempo, no obstante aun eso está por verse.

Referente al segundo criterio, grado de apoyo y participación de actores locales y de la cooperación internacional, en este

caso tenemos una situación intermedia, primero por cuanto desde la década de 1920 se ha contado con el apoyo financiero internacional para llevar a cabo proyectos bilaterales en la zona fronteriza, no obstante los mismos más enfocados en BPR de infraestructura, en este caso han sido dos los principales proyectos, la finalización de la carretera panamericana en los 108 kilómetros faltantes y el proyecto de interconexión eléctrica entre los mercados centroamericanos y andino. En ambos casos, tanto las comunidades locales, autoridades de las comarcas indígenas panameñas y comunidades afrodescendientes e indígenas colombianas, inclusive apoyados por ONG's y actores de la academia se han mostrado reacias en su mayoría producto de los impactos negativos que proyectos de esta envergadura tendrían en los ecosistemas locales. No obstante, si nos enfocamos en la posibilidad de creación de un BPR en recursos naturales compartidos (como el caso del PILA entre Costa Rica y Panamá), es muy posible que la participación de estos actores locales y de otros a nivel regional y binacional sea muy favorable.

Si bien la cooperación internacional ha sido más enfocada en BPR de infraestructura, sin duda habría también mucho interés en un BPR basado en la protección binacional de recursos naturales, sobre todo agrupando a los parques ya existentes entre ambos países.

En este sentido, se aprecia que existe un potencial medio-alto para impulsar la creación de un BPR en el marco de los recursos naturales existentes en la zona del Darién.

4.2 La Selva Maya: Reservas de la Biósfera Maya (Guatemala) y Calakmul (México) y; Área de Conservación del Río Bravo (Belice)

El área fronteriza trinacional entre los departamentos de Campeche en México, Petén en Guatemala y Orange Walk en Belice es una de las áreas más ricas en cobertura forestal de toda Centroamérica, se estima en aproximadamente 36 mil kilómetros cuadrados su extensión entre los tres países.

La Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala quedó establecida en 1990 por el Decreto Legislativo 5-90, tiene una superficie de más de 2,1 millones de hectáreas (PNUMA-CCAD, 2005. pp. 58). Dentro de su área de influencia se encuentran distintos tipos de formas de gestión, algunas áreas consideradas núcleo y que son de protección máxima, en total éstas suman 767 mil hectáreas (36% del total), entre éstas áreas tenemos el Parque Nacional Laguna del Tigre, Parque Nacional Sierra del Lacandón, Parque Nacional el Mirador - Río Azul, Parque Nacional Tikal, Biotopo Protegido Laguna del Tigre Río Escondido, Biotopo Protegido Cerro Cahuí, Biotopo Protegido Naachtún Dos Lagunas y el Biotopo Protegido San Miguel la Palotada (El Zotz), entre otros tipos de zonas de protección de gestión pública y privada. (UNESCO, 2017a)

Además, cuenta con áreas designadas de usos múltiples con una extensión de 848.440 hectáreas equivalentes al 40% del total, estas áreas están destinadas actividades y aprovechamientos sostenibles (Plan Maestro, RBM, 2001. Citado en Rosales, 2010. pp. 12) Finalmente cuenta también con una zona de amortiguamiento de 497.500 hectáreas equivalentes a un 24% del total, la cual cumple una función de aliviar la presión a las zonas núcleo y de usos múltiples a través de un aprovechamiento sostenible (Ibíd. pp. 14).

Por su parte la Reserva de la biosfera Calakmul en México posee una extensión total de 723.185 hectáreas, divididas en 331.397 hectáreas de protección (equivalentes al 46% del área total) y 391.788 hectáreas de zona de amortiguamiento (equivalentes al restante 54%). Esta reserva fue establecida en 1989 como área natural protegida del gobierno federal mexicano. (UNESCO, 2017b)

El Área de Conservación y Manejo del Río Bravo en Belice tiene una extensión de 102.970 hectáreas ubicadas en la provincia de Orange Walk frontera con Guatemala y México es un área de protección privada creada y administrada por la organización no gubernamental El Programa para Belice (Program For Belize) Esta área de conservación funciona como un área de manejo compartido con el sector público beliceño a pesar de ser un área

de protección privada. (Young & Horwich. 2007. pp. 126-127)
La región aquí planteada contiene un área de bosque tropical entre los más grandes que aún quedan en Mesoamérica, además, posee la característica de que no solo tiene presente grandes extensiones de bosque sino también cientos de sitios arqueológicos en los tres países, contando con algunos de los sitios de mayor tamaño en el mundo maya. (PNUMA-CCAD, 2005. pp. 57)

En cuanto a las definiciones limítrofes entre los tres países aquí en la región de estudio nos encontramos con situaciones contradictorias, esto por cuanto la relación de límites entre México y Guatemala fue determinada en 1882 cuando los representantes de ambos Estados firmaron el tratado de límites, estableciendo de forma clara los territorios de cada uno, además, existe una Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala que desde 1962 ha venido haciendo los trabajos necesarios para demarcar en el terreno los límites establecidos en el tratado.

En el caso de la frontera entre México y Belice la situación también es bastante estable, esto por cuanto el segundo heredó los límites establecidos entre México y el Reino Unido de Gran Bretaña a través del tratado firmado por ambas partes en 1893. Con la independencia de Belice se mantienen estables las relaciones limítrofes entre ambas partes y no se registran conflictos ni tampoco interpretaciones contradictorias entre las partes respecto del territorio y sus recursos.

Totalmente diferente a las anteriores es la situación limítrofe entre Guatemala y Belice. Las partes mantienen una disputa respecto de la delimitación fronteriza que data desde previo a la independencia de Belice. Inclusive en 2016 se registraron nuevos eventos en la zona fronteriza que ocasionaron la movilización de unidades del ejército en ambos países y hasta una visita de una delegación de la Organización de Estados Americanos. La disputa entre las partes surge inclusive previa a la independencia de Belice en 1981, de modo que originalmente la disputa era entre Guatemala y el Reino Unido de Gran Bretaña. Guatemala disputa la soberanía de casi un 50% del territorio beliceño. De

hecho algunos estiman el año 1859 como el inicio de la disputa (Rangel, 2010. pp 16). El reclamo de Guatemala se centra en la zona territorial que abarca desde el centro del actual territorio de Belice en el río Sibún y hasta la actual separación fronteriza entre ambos países en el río Sarstún, se estima en más de 11 mil kilómetros cuadrados el territorio que disputa Guatemala (de un total de 22.923 kilómetros cuadrados que actualmente posee Belice). Ambos Estados habían negociado que en 2013 realizarían un referendo simultáneo para determinar si sus poblaciones estaban de acuerdo en someter el diferendo a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, no obstante, debido a modificaciones en la pregunta y alcances por parte de Belice ambas partes finalmente cancelaron las respectivas consultas popular y desde entonces el conflicto continúa latente y ha tenido distintos momentos de escalamiento como el más reciente el de 2016.

Esta vasta y clave región presenta importantes amenazas producto de un conjunto de prácticas insostenibles de gestión que van desde la tala ilegal, la quema de zonas de selva, la extensión de la frontera agrícola y la expansión ganadera en la región. Éstas prácticas se reproducen no solo en Guatemala sino también en México y menor medida se registra en Belice. (Rodstrom et al. 1998. pp: 3)

Una de las primeras iniciativas de trabajo conjunto para la investigación y conservación de la Selva Maya fue realizada a inicios de los 90 por cuatro organizaciones con proyectos en los tres países, éstas fueron El Programa de los Estados Unidos sobre el Hombre y la Biósfera (USMAB), Conservación Internacional (CI), El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) y la Agencia de los estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), si bien esta iniciativa no tuvo como actores primordiales a los respectivos Estados, sí tuvo claro que era necesario trascender la visión nacional para poder empezar a trabajar en formas de conservación a un ecosistema compartido que muestra importantes retos para su conservación producto de las actividades humanas.

Otra de las iniciativas documentadas es mucho más reciente y la gran diferencia con la mencionada en los noventa es que ésta es técnicamente liderada por un organismo intergubernamental, en este caso la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el nombre del proyecto es “*Conservación y Uso Sostenible de la Selva Maya*” y es financiado por la cooperación alemana, el mismo inició en 2011 y se espera termine en 2019. El objetivo del proyecto es “Actores clave de la sociedad civil como gubernamentales llevan a cabo medidas coordinadas para la protección y uso sostenible de la biodiversidad y de los recursos naturales de la Selva Maya” (GIZ, 2017)

El proyecto de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ) presenta como uno de sus principales resultados la formación de un grupo de coordinación estratégica para la Selva Maya, el cual está formado por representantes de las autoridades de conservación a cargo de los distintos parques y reservas que la componen en los tres países. Esto denota un esfuerzo extraordinario, con apoyo inclusive de un organismo del proceso de integración centroamericano, para generar iniciativas que permitan una gestión coordinada del mismo.

Aplicando los criterios definidos en la sección 3, podemos plantearnos varios escenarios. En primer lugar, referente al criterio sobre el grado de cooperación y de acuerdo en objetivos comunes de los actores estatales, es claro que tenemos situaciones contradictorias, esto por cuanto la relación de Guatemala – Belice resulta de muy baja cooperación.

- México – Guatemala: Relación de cooperación alta
- México – Belice: Relación de cooperación alta
- Guatemala – Belice: Relación de conflicto alta baja relación de cooperación

No obstante, el proyecto dirigido por CCAD demuestra que sí hay posibilidad de generar espacios de coordinación tripartidos por los menos en la escala de autoridades técnicas. Esto, nos demuestra que no solo hay interés de actores de la cooperación

(como los dos casos resumidos) sino que también desde el ámbito regional del Sistema de la Integración Centroamericana existen condiciones que pueden favorecer la generación de esquemas de colaboración que puedan derivar en objetivos comunes de conservación. Es aquí donde la figura de BPR podría ser un elemento clave para alcanzar ese objetivo común.

Por ende, aplicando el segundo criterio se denota un alto grado de participación de actores locales (así lo resume dentro de sus resultados el proyecto de CCAD con apoyo de GIZ), al mismo tiempo que un alto interés de la cooperación internacional.

Se valora como mediana la probabilidad de crear y gestionar exitosamente un BPR que reúna las áreas de conservación que poseen en la zona fronteriza los tres países. Un aspecto clave que puede dinamizar positivamente sería una reducción de la conflictividad entre las autoridades políticas nacionales de Guatemala y Belice.

5. Conclusiones del capítulo

El artículo aquí desarrollado permite explorar la relación entre la gestión conjunta de recursos compartidos con la teoría de BPR. Es claro que la gestión de BPR genera efectos positivos para los Estados participantes y externalidades tanto positivas como negativas para terceros.

Es evidente que recursos naturales de gran valor ecosistémico son, en sí mismos, beneficiosos cuando son reconocidos como bienes públicos por las autoridades nacionales y por ende protegidos. Este es el caso, por ejemplo, de la declaratoria de Parques Nacionales como el Darién en Panamá y el Katíos en Colombia. El que un país declare este tipo de recursos como bienes públicos genera un conjunto de beneficios, tangibles e intangibles, muy importantes para su sociedad como el resguardo de recursos forestales y ecosistémicos ante la acción humana. Segundo, funcionan como espacios para captura de CO₂ y consecuentemente aportan en reducir la huella de carbono de ambos países. Pero además, permite conservar

recursos genéticos de gran valor para su estudio científico. Claramente son muchos más los beneficios que este tipo de bienes públicos generan.

Ahora bien, Panamá y Costa Rica iniciaron una experiencia de gran valor para la región al crear el Parque Internacional de la Amistad así como decidir gestionar de forma conjunta el desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Sixaola, ambos, recursos naturales compartidos en la frontera común. Esto les ha permitido desarrollar todo una experiencia de gestión de más de 30 años.

Sin duda el contar con recursos naturales compartidos como BPR facilita los mecanismos de protección y conservación al unir los esfuerzos de las partes, permite establecer formas de gestión compartidas que pueden mejorar los resultados en comparación con una gestión individualizada. Asegura que las especies de flora y fauna que habitan estos espacios se desarrollen en una sola unidad ecosistémica que trasciende las barreras fronterizas y delimitaciones estatales. Aumentando también, el área de protección y por ende los otros servicios ecosistémicos como la captura de CO₂ que ofrecen estos recursos.

Esta experiencia de gestionar ambos recursos calza con el concepto de BPR, donde ambas partes han decidido trabajar conjuntamente en la conservación y gestión sostenible de dos recursos considerados de gran importancia ecosistémica. Esta gestión ha sido posible gracias a una positiva relación de cooperación entre ambos Estados por más de 75 años así como por compartir objetivos comunes de conservación y desarrollo sostenible para la zona fronteriza común.

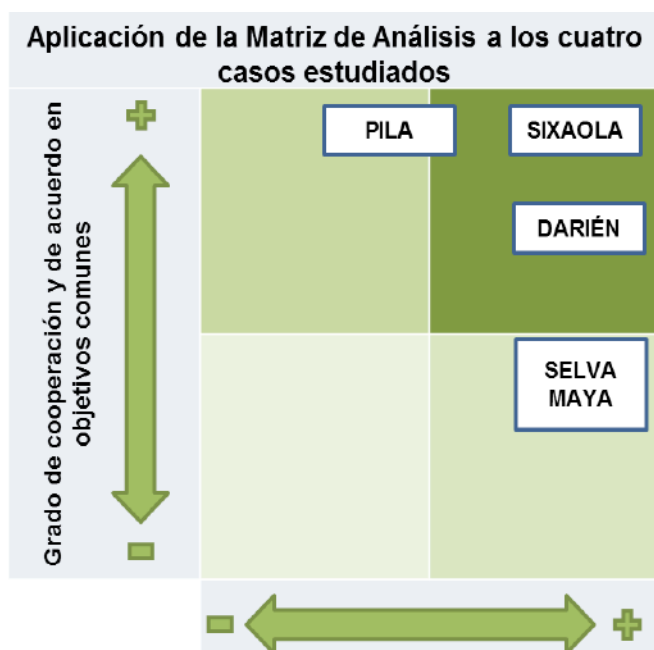
También, en ambos casos, tanto la participación de actores locales y la acción de financiamiento de la cooperación internacional les ha permitido generar importantes instrumentos de gestión y acción conjunta. (Con importantes diferencias entre el Río Sixaola donde la acción de los actores ha sido más activa que en el PILA). Esto ha facilitado, con algún grado de diferencia entre ambos casos, esté generando mecanismos institucionalizados de gestión conjunta, instrumentos compartidos de manejo y protección, y espacios de participación y acción de diversos

actores institucionales y locales.

Ambos aspectos, grado de cooperación y de acuerdo en objetivos comunes, así como el grado de participación de actores locales y cooperación internacional, se consideran criterios clave que potencian la posibilidad de crear y gestionar efectivamente de forma compartida recursos naturales como BPR.

Con base en estos criterios se decidió estudiar el potencial de desarrollo de otros BPR como estos en la región centroamericana, para ello se estudiaron los casos del Tapón del Darién entre Panamá y Colombia, y la Selva Maya entre México, Guatemala y Belice. La aplicación de los criterios a los cuatro casos estudiados en este capítulo se puede ver en la matriz siguiente.

Ilustración V-3: Aplicación de la matriz de análisis a los cuatro casos estudiados



Fuente: elaboración propia

Como bien se aprecia, los casos de Costa Rica y Panamá, ambos se consideran BPR ya creados pero difiere el nivel de capacidad de gestión, por un lado el Río Sixaola se considera

un BPR con alta capacidad de gestión conjunta. Por su parte el PILA se considera un BPR creado pero con una capacidad de gestión conjunta con limitaciones operativas, sobre todo por la débil participación de actores locales y reducido apoyo de la cooperación internacional que venga a fortalecer los débiles recursos invertidos por ambos Estados.

Para los otros dos casos nos encontramos que todavía no pueden ser considerados BPR. En el caso del Darién se aprecia que hay un grado mayor de posibilidad de éxito para crearlo y gestionarlo conjuntamente, no obstante se valora el conflicto interno colombiano como el principal elemento que puede dificultar su creación.

Por su parte el caso de la Selva Maya nos encontramos con que existe, al igual que en el caso del Darién, una alta motivación para crearlo y gestionarlo conjuntamente, hay una posibilidad más baja de hacerlo debido a la persistente relación de conflicto por territorio entre Guatemala y Belice, lo cual si bien no necesariamente refiere directamente al territorio beliceño parte de la Selva Maya, sin duda sí puede reducir la motivación de ambas partes para desarrollar este tipo de negociaciones. No obstante, se valora como positivo el que se comparte un alto grado de objetivos de conservación y desarrollo sostenible para la Selva Maya.

En general, los BPR pueden ser excelentes formas de llevar a la realidad el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano, asegurando no solo la protección y los espacios necesarios para el desarrollo de las especies de flora y fauna, sino para potenciar los beneficios ecosistémicos que tienen este tipo de recursos para las sociedades centroamericanas. Además, esto podría tener un alto impacto positivo en las relaciones de cooperación entre los países de la región. Sin duda permitiría una mayor protección de estos recursos.

Entender los criterios que inciden en su creación y gestión conjunta busca poder potenciar la identificación, promoción y creación de otros BPR como estos, y potenciar regionalmente los beneficios

percibidos hasta la fecha de forma individual. Facilitando además el diálogo y la cooperación entre los países de la región para lograr proteger y conservar sus recursos naturales.

Es claro que trabajando sobre la base de los criterios identificados se pueden seleccionar los recursos naturales compartidos más susceptibles de crear un BPR y así impulsar su creación y gestión conjunta. Los casos del PILA y el Río Sixaola nos demuestran que no solo es suficiente con crearlo, sino que además, la clave está en crear las condiciones adecuadas para su gestión conjunta, potenciando así los beneficios que estos pueden rendir a los Estados partícipes y en general a la sociedad centroamericana.

Adicionalmente, un factor determinante para la gestión en el largo plazo de los BPR es la creación de mecanismos de sostenibilidad temporal y financiera. Los casos de la UTEB-PILA y la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola muestran la necesidad de contar tanto con partidas presupuestarias de los gobiernos nacionales, como con el apoyo de la cooperación internacional para financiar sus costos operativos y acciones de gestión conjunta.

6. Referencias bibliográficas del capítulo

BID. SF. Programa multifase de desarrollo sostenible de Bocas del Toro – FASE II. Panamá. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1286378>

BID. 2004. BID aprueba US\$11 millones a Costa Rica para programa de desarrollo sostenible en Cuenca Binacional del Río Sixaola. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2004-07-23/bid-aprueba-us-11-millones-a-costa-rica-para-programa-de-desarrollo-sostenible-en-cuenca-binacional-del-rio-sixaola,505.html>

DANE. 2015. Choco: Informe de coyuntura económica. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Choco2015.pdf

Davis, Enriqueta. s.f. Diagnóstico de la población indígena con base en los Censo de Población y Vivienda de 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá. Disponible en: http://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf

Darwin Initiative. S.f. Proyecto: Herramientas básicas para el manejo del Parque Internacional La Amistad (PILA): Costa Rica/ Panamá. Boletín 1. Vol 1. Disponible en: <http://www.darwininitiative.org.uk/documents/15027/18437/15-027%20FR%20-%20newsletters.pdf>

GIZ. 2017. Conservation and sustainable use of the Selva Maya. Sitio web oficial. Disponible en: <https://www.giz.de/en/worldwide/13435.html>

Hernández, Aurora., López, Alexander., & Jiménez, Alicia. 2009. Gobernabilidad e instituciones en las Cuencas transfronterizas de América Central y México. FLACSO Costa Rica. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan046632.pdf>

INBIO. 2017. Parque Internacional de La Amistad – PILA. Sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad – Reserva de la Biósfera. Sitio web oficial de INBIO. Disponible en: http://www.inbio.ac.cr/pila/parque_aspectos_biologicos.htm

INEC. 2010. Emberá. Disponible en: https://www.contraloria.gob.pa/INEC/busqueda/default.aspx?ID_PROVINCIA=11

INEC. 2010. Cuna Yala. Disponible en: https://www.contraloria.gob.pa/INEC/busqueda/default.aspx?ID_PROVINCIA=10

INEC. 2010. Darién. Disponible en: https://www.contraloria.gob.pa/INEC/busqueda/default.aspx?ID_PROVINCIA=05

ISA. 2017. Interconexión eléctrica Colombia – Panamá (ICP). Sitio web oficial. Disponible en: <http://www.isa.co/es/isa-y-sus-negocios/Paginas/transporte-de-energia/centroamerica.aspx>

Medina, Lucile. & Rodríguez, Tania. 2011. Dinámicas de Cooperación Transfronteriza alrededor de la gestión ambiental de la Cuenca del Río Sixaola, en la frontera entre Costa Rica y Panamá. Aqua-LACVol.3Nº2. Disponible en: http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/phi/aqualac/pp_115-126.pdf

Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Colombia por el cual se orientan acciones encaminadas a promover el desarrollo sostenible de la región fronteriza panameño – colombiana. 18 de diciembre del 2002. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/TRATADO-188_2002.pdf

Rainforest Alliance. S.f. Ecoindex: Perfil del Proyecto: Conservación del Parque Internacional La Amistad y sus especies insignia en Costa Rica y Panamá: Monitoreo y difusión de información sobre las especies banderas. Disponible en: http://www.eco-index.org/search/results_es.cfm?projectID=1145#.WNOioRI1-Rs

Ramírez, Rebeca. & Robinson, Mario. 2013. Diagnóstico del Cantón de Talamanca. Dirección de Vivienda y Asentamiento Humanos DDIS-DAT. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. República de Costa Rica. Disponible en: http://www.mivah.go.cr/Documentos/investigaciones_diagnosticos/diagnosticos_planes_intervencion/2013/TALAMANCA/DIAGNOSTICO_TALAMANCA_FRONTERA.pdf

Rangel, Edgar. 2010. Belice y Guatemala: Del diferendo a la cooperación fronteriza (1981-2006). Ketzalcalli, 2010. No. 1. pp: 15-36

Rodríguez, Tania. 2013. Cooperación transfronteriza y ambiente en América Central: el caso de la cuenca del río Sixaola entre Costa Rica y Panamá. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v11n2/v11n2a2.pdf>

Rodstrom, Chris., Olivieri, Silvio. & Tangle, Laura. 1998. A regional approach to conservation in the Maya Forest. En:

Primack, Richard., Barton, David., Galleti, Hugo. & Ponciano, Ismael. 1998. Timber, tourists and temples: Conservation and development in the Maya Forest of Belize, Guatemala and México. Washignton, DC: Island press.

Rosales, Eduardo. 2010. Asistencia técnica de Rainforest Alliance en el fortalecimiento de FORESCOM y las Empresas Forestales Comunitarias en la Reserva de la Biosfera Maya, Guatemala. Disponible en: http://www.rainforest-alliance.org/lang/sites/default/files/publication/pdf/Guatemala_Spanish_Final.pdf

OEA. S.f. Apéndice - Resúmenes de proyectos incluidos en el plan de acción de desarrollo e integración fronteriza. Disponible en: <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea13s/ch07.htm>

Orosco, Carlos., Sanandres, Eliana., & Molinares, Ivonne. 2009. Colombia, Panamá y la Ruta Panamericana: Encuentros y Desencuentros. Memoria Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe colombiano. Año 9, No.16, mayo 2012.

Porras, Nazareth. 2013 Cooperación transfronteriza Costa Rica – Panamá: Gobernanza ambiental. Tesis para obtener el grado de maestría en relaciones internacionales y diplomacia con énfasis en administración de proyectos de cooperación internacional. Universidad Nacional de Costa Rica.

PNUMA – CCAD. 2005. GEO Centroamérica: perspectivas del medio ambiente 2004. México.

Suman, Daniel. 2007. Globalization and the Pan-american Highway: Concerns for the Panama-Colombia border region of Darién-Chocó and its peoples. The University of Miami Inter-American Law Review, Vol. 38, No. 3 (Primavera, 2007), pp. 549-614

UICN. S.f. Reglamento de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola. Disponible en: https://cmsdata.iucn.org/downloads/documento_reglamento__vesion_final_.pdf

UICN. S.f. BRIDGE- Building River Dialogue and Governance. Disponible en: http://iucn.org/about/work/programmes/water/wp_our_work/wp_our_work_bridge/

UNESCO. 2017a. World Heritage List: Ancient Maya City and Protected Tropical Forests of Calakmul, Campeche. Sitio web oficial: <http://whc.unesco.org/en/list/1061>

UNESCO. 2017b. MAB Biosphere Reserves Directory: Maya, Guatemala. Sitio web oficial: <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?code=GUA+01&mode=all>

Young, Colin. & Horwich, Robert. 2007. History of protected area designation, co-management and community participation in Belize. Taking Stock: Belize at, 25, 123-145

CAPÍTULO CUARTO.

BPR intangibles: el caso del Mecanismo Regional de Capacitación y Asistencia Técnica a Gobiernos Locales para la Gestión Integral del Riesgo y adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública y el caso del Programa Regional de Cambio Climático de Alternativas para el Desarrollo¹⁹

Adriana Bonilla Vargas²⁰

Alejandro Solís Durán²¹

1. Introducción al capítulo

La región centroamericana es una de las más afectadas, en frecuencia e intensidad, por manifestaciones atmosféricas que se traducen en desastres con consecuencias adversas para la economía, el sector público y privado y la población en general, de todos los países del área. Adicionalmente, eventos menos críticos o intensos y más localizados, contribuyen a aumentar

19 El presente capítulo es una versión resumida y ajustada del documento publicado por los autores en el Cuadernillo Centroamericano del ICAP No. 22.

20 Lic. Adriana M. Bonilla Vargas: Profesional en geografía, con experiencia en las áreas del riesgo de desastres, la gestión del riesgo y la adaptación ante el cambio climático. Consultora Técnica del proyecto "Mecanismo Regional para la Gestión Integral del Riesgo y Adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública (ICAP-CEPREDENAC)". Email: adrimbv@gmail.com

21 MBA. Alejandro Solís Durán: Máster en Administración de Negocios e ingeniero forestal, consultor en la implementación de proyectos en el ámbito del cambio climático y el desarrollo de aplicaciones basadas en tecnologías de información en medio ambiente. Actualmente es especialista en la empresa Development Alternatives Inc en esa área para el Programa Regional de Cambio Climático de la Agencia de USAID. Email: alejandro_solis@dai.com

el efecto de las pérdidas y daños con un aporte acumulativo en el aumento de la vulnerabilidad a largo plazo, afectando a las comunidades así como a los gobiernos locales y sus inversiones. Aunque no sólo se presentan eventos relacionados con amenazas climáticas, éstas son por mucho las que reúnen el mayor volumen de aporte a los registros de desastres en la región (Estado de la Región, 2010). A este comportamiento histórico se agrega el efecto amplificador inducido por el cambio climático.

Más específicamente y según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), Centroamérica es el punto caliente más vulnerable de las regiones tropicales del mundo, ello, en virtud de que se trata de un área altamente sensible, tanto en los cambios en los patrones de temperatura y precipitación actual, como a los posibles aumentos en intensidad y recurrencia de los eventos meteorológicos e hidro-meteorológicos extremos que se derivan o son potenciados por el cambio climático (IPCC, 2014).

Este contexto ha generado múltiples iniciativas orientadas a reducir el daño por eventos o desastres a corto plazo, así como a mejorar las condiciones para enfrentar el efecto futuro del cambio en los patrones del clima originados como consecuencia del calentamiento global.

En este artículo se analizan dos de este tipo de iniciativas: 1. El Mecanismo Regional de Capacitación y Asistencia Técnica a Gobiernos Locales para la Gestión Integral del Riesgo y adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública, ejecutado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica; 2. El Programa Regional de Cambio Climático, auspiciado por USAID, ejecutado por un consorcio de organizaciones lideradas por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y la empresa consultora Development Alternatives, Inc. (DAI).

Ambos proyectos incluyen a varios países centroamericanos, abordan temáticas climáticas y se enfocan en crear plataformas que brinden un servicio a largo plazo, con productos que

funcionen como recursos técnicos de acceso abierto. Este artículo presenta el carácter de “Bien Público Regional” que contienen dichas iniciativas y plantea las particularidades de cada uno, de acuerdo al tipo de usuarios que buscan alcanzar y los medios para ello.

2. Por qué los casos presentados pueden ser definidos como BPR

En este artículo se presentan dos casos que pueden considerarse iniciativas de tipo BPR: uno de ellos es el Mecanismo Regional de Capacitación y Asistencia Técnica a Gobiernos Locales para la Gestión Integral del Riesgo y adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública, ejecutado en municipios de Centroamérica por el ICAP y el CEPREDENAC en el marco de la Iniciativa de BPR del BID. El otro, es el Programa Regional de Cambio Climático, auspiciado por USAID, ejecutado por un consorcio de organizaciones lideradas por el CATIE y la empresa DAI, y que consiste en una plataforma con múltiples recursos basados en la aplicación de información meteorológica y climática en tiempo real y proyecciones, destinado a muy variados usuarios. Tiene una cobertura regional y por sus características puede ser definido como un BPR a escala centroamericana, aunque no haya sido tipificado originalmente como tal.

El proyecto de ICAP y CEPREDENAC ha desarrollado una metodología para la aplicación de medidas tanto estructurales como no estructurales, permitiendo mejorar la toma de decisiones ligadas con la prestación de servicios y la inversión pública en tres países: Honduras, El Salvador y Panamá, específicamente en la escala local, gestionada por los gobiernos municipales y de cara a la reducción de efectos adversos que pueden originarse por el cambio climático.

El “Mecanismo regional de capacitación y asistencia técnica a gobiernos locales para la gestión integral del riesgo y adopción del blindaje climático de la infraestructura pública” ha desarrollado una caja de herramientas (toolbox) que permite y

asegura el acceso, disposición y transferencia de conocimientos sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas entre los distintos municipios de Centroamérica, sobre la temática que promueve este mecanismo y con base en los recursos que este facilita a los usuarios. Tiene un diseño abierto con recursos operados de forma autónoma y permanentemente disponibles, partiendo de una lógica de integración regional que busca contribuir a la replicación de esta experiencia dentro de sus países y en la región, orientada al blindaje de estructuras físicas y servicios originados en recursos públicos.

Por su parte, Centro Clima es un sistema tecnológico abierto e integrador, que produce información a modo de soluciones generadas a partir de datos generados por el sector público; estos recursos se preparan para ser apropiados por el sector público y privado, por lo que sus herramientas son de uso y disfrute público e irrestricto, de acuerdo al mandato que tienen los socios gubernamentales de los países integrantes, y donde además, media un interés social ante las necesidades de adaptación al cambio climático. El uso de Centro Clima y las herramientas que contiene genera un beneficio común y universal para distintas actividades económicas. Se diseñó para el apoyo en el proceso de toma de decisiones y mejora de la resiliencia de la región centroamericana y República Dominicana. Aplica al igual que el caso anterior, los principios básicos de la teoría de BPR y del BID, y tiene una cobertura regional de más de tres países prestatarios del BID.

En el presente artículo se hace un recorrido por el proceso de desarrollo y diseño que se siguió, los productos generados y el alcance de estas dos iniciativas.

3. Mecanismo regional de capacitación y asistencia técnica a gobiernos locales para la gestión integral del riesgo y adopción del blindaje climático de la infraestructura pública

El proyecto “Mecanismo Regional para la Gestión Integral del Riesgo y Adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública Proyecto ICAP-CEPREDENAC” fue diseñado y propuesto de forma conjunta por el ICAP y el CEPREDENAC, en la convocatoria de fondos no reembolsables del Programa de Bienes Públicos Regionales (BPR) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2014. Fue elaborado con la intención de ejecutar un proyecto piloto que permitiera una intervención dirigida a introducir la temática del blindaje de infraestructura ante el cambio climático, partiendo del enfoque de la gestión del riesgo de desastres, y dando particular relevancia, a la escala local – municipal, como el entorno para concretar dicha intervención.

El objetivo de esta iniciativa fue el de desarrollar un mecanismo regional centroamericano que brinde capacitación y asistencia técnica a gobiernos locales y sistemas nacionales para la gestión integral del riesgo y adopción de medidas de blindaje climático de la infraestructura y la inversión pública.

Este proyecto reconoce el avance en los países tanto en la introducción y consolidación del discurso técnico en relación con el cambio climático, como en el desarrollo de instrumentos que vinculan la inversión pública con criterios de gestión integral del riesgo de desastres, para reducir las pérdidas y daños que puede causar. Se propone contribuir a transferir estos avances a la escala local, acercando a los gobiernos municipales a la comprensión de estos conceptos, de los instrumentos que permiten su aplicación y especialmente, a la adopción de una metodología, núcleo de este mecanismo regional, para contar con un esquema propio, institucionalizado, de operativización del blindaje de la infraestructura de inversión local, ante los efectos adversos del cambio climático.

Este proceso comenzó con una versión inicial de una guía metodológica elaborada para la implementación del blindaje climático y de gestión integral del riesgo en los municipios que participarían dentro del proyecto, versión que podría definir como de tipo “beta”, dado que estaba sujeta a ser probada y a brindar lecciones aprendidas y mejores prácticas, para reformularla y relanzarla, más consolidada, en una etapa posterior, en la que ya se podría ahondar en los aciertos y aspectos por mejorar. Tanto la versión inicial como la actual, luego de haber cumplido el ciclo de este primer ejercicio de BPR con el mecanismo regional, consta de un componente metodológico de ocho pasos, desarrollados tomando como punto de partida las características de la escala municipal centroamericana y sus condiciones tan heterogéneas de gestión, así como los aportes que podrían brindar metodologías preexistentes elaboradas por otros actores, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Asiático de Desarrollo.

3.1 Qué es y para qué sirve el blindaje ante el cambio climático

El blindaje de infraestructura ante el cambio climático y la variabilidad climática, abreviado como “blindaje climático”, implica la inclusión del criterio de cambio climático por medio del análisis del comportamiento de la variabilidad climática y de escenarios de cambio climático disponibles, en la escala más local posible, para determinar una proyección del impacto de éstos sobre la infraestructura, recurso o servicio de interés; permite comprender mejor los efectos futuros de utilización de un recurso dado, como el agua, explotada para consumo humano, por ejemplo.

El blindaje añade una “capa adicional” de información para la toma de decisiones de gestión y técnicas, en la forma de una “medida” de protección, que surge en años recientes dentro de la práctica técnica para expresar la necesidad de ajustar las inversiones públicas, al nuevo contexto de gestión que supone la variabilidad climática contemporánea modificada por el cambio climático. Es decir, se constituye en una herramienta de adaptación ante este fenómeno, en la forma de una opción

técnica de adaptación sustentada en el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastres, que admite tanto medidas de tipo estructural (construcción de diques, rompeolas y muros de contención, por ejemplo) como no estructural (directrices de uso de la tierra, códigos de construcción, políticas de coordinación interinstitucional, criterios y protocolos para la gestión del recurso hídrico en plantas potabilizadoras de agua, entre otros ejemplos).

Entre las características del blindaje entendido según los criterios señalados, pueden señalarse las siguientes:

- a) Contribuye a identificar los riesgos de desastre que enfrenta un proyecto de desarrollo como consecuencia de la variabilidad y el cambio climático
- b) Fortalece la capacidad para enfrentar las amenazas de tipo climático, reducir la vulnerabilidad y minimizar las pérdidas en la infraestructura local instalada y de procesos de gestión de inversión pública.
- c) Brinda un medio de capacitación y asistencia técnica a gobiernos y sistemas nacionales para la gestión integral del riesgo de desastre y la adopción de medidas de protección adicionales a las ya implementadas en la infraestructura pública.
- d) Puede contribuir a evitar las inversiones de alto riesgo que puedan causar pérdidas importantes.

3.2 Antecedentes del Mecanismo Regional

Los aspectos ya señalados en la introducción acerca de la variabilidad climática y el cambio climático en Centroamérica, han originado distintos procesos de desarrollo de política pública regional e instrumentos técnicos se han sucedido durante los últimos 20 años impulsados aún más por los efectos ocasionados por el fenómeno de El Niño – Oscilación del Sur

(ENOS)²² y eventos como el Huracán Mitch, que han supuesto una gran atención hacia las implicaciones futuras del cambio climático. Esto ha venido a actuar como un dinamizador teórico, conceptual, metodológico y técnico en campos como la ciencia, la política internacional, la economía, la gestión de los recursos naturales y otros tantos.

En el entorno centroamericano este nuevo contexto dio lugar a espacios de discusión y concertación sobre los desafíos regionales, reconociendo que los eventos de desastre tienen repercusiones sobre toda la región, aunque de manera diferenciada según las características específicas del riesgo en cada país y municipio. Derivado de lo anterior, tuvo lugar la Cumbre de Cambio Climático y Medio Ambiente de Centroamérica y el Caribe celebrada en mayo de 2008, donde fue aprobado el documento sobre los Lineamientos de la Estrategia Regional de Cambio Climático. Estos sirvieron de sustento a la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC), presentada en el año 2010, dirigida a desarrollar los procesos nacionales y regionales que debían fortalecer las capacidades para enfrentar el cambio climático y lidiar con sus efectos, reduciendo el daño que podrían ocasionar, con base en una mayor coordinación, eficiencia y eficacia de los actores involucrados. Más específicamente, el área estratégica 1, vulnerabilidad y adaptación a la variabilidad y cambio climático, y gestión del riesgo, en el punto 1.9.2, ordena el establecimiento del mecanismo regional que aborde el cambio climático buscando la protección de las inversiones públicas ante sus efectos.

En el mismo período y con la misma aspiración, se agregó al contexto de la política regional, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo en América Central (PCGIR), aprobada en junio de 2010 en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, cuya implementación es coordinada por CEPREDENAC. Esta ordena en su eje C. Ambiente y Cambio Climático, la búsqueda de la armonización del marco y enfoque de políticas y estrategias

22 Se hace referencia tanto a la fase cálida de este fenómeno, es decir, “El Niño”, como a su fase fría, “La Niña”

en riesgo-agua y ambiente en la región, y en su eje D. Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza, llama a la integración sistémica al desarrollo local de la gestión territorial, ambiental, urbana y de riesgo, través del fortalecimiento de capacidades locales. Por su parte, en la XXXVIII Cumbre de Presidentes del SICA se aprobaron ocho temas estratégicos, siendo uno de ellos, la consolidación de una plataforma regional de información y comunicación para la gestión del riesgo en Centroamérica, la cual ha sido implementada por CEPREDENAC.

Desde principios de esa década, en Asia y El Salvador, iniciativas teórico prácticas de blindaje climático estaban siendo desarrolladas para abordar la necesidad de proteger la inversión pública y privada, en distintos contextos y con variados objetivos, ante los posibles efectos adversos del cambio climático. Es así como el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) presentó en 2005 una síntesis de casos de estudio titulada “Blindaje climático: una enfoque para la adaptación ante el cambio climático basado en el riesgo de desastres”.²³ En este documento se muestra el trabajo desarrollado a lo largo de varios años, con el auspicio de países cooperantes. Esta iniciativa ha permitido que el ADB apoye a sus países miembros en el desarrollo de capacidades de adaptación ante el cambio climático, y más específicamente, en el blindaje climático como estrategia de adaptación. Por su parte, el PNUD de El Salvador publicó en 2010 la Nota Conceptual “Hacia un blindaje climático de la infraestructura pública”, que tenía por propósito aportar al desarrollo de mejores condiciones de inversión pública asociada a nueva infraestructura en regiones afectadas por eventos de desastre. En México, también el PNUD ha ejecutado por varios años un proyecto de blindaje climático en comunidades de Yucatán y Chiapas.

Estas fuentes han servido de referencia para elaborar, operativizar, corregir y completar el “Mecanismo regional de capacitación y asistencia técnica a gobiernos locales para la

23 En su version original, el título es “Climate Proofing—A Risk-based Approach to Adaptation”, Asian Development Bank (2005).

gestión integral del riesgo y adopción del blindaje climático²⁴ de la infraestructura pública”.

3.3 Objetivo del proyecto

Como BPR, este proyecto se propuso alcanzar el objetivo de desarrollar un mecanismo regional que brinde un medio de capacitación y asistencia técnica a gobiernos y sistemas nacionales para la gestión integral del riesgo y la adopción de medidas de blindaje climático de la infraestructura pública.

Se aspira por medio de la aplicación de este objetivo, a apoyar la implementación de los instrumentos de política regional, especialmente, de la Estrategia Regional de Cambio Climático y la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo, así como derivar sus alcances hacia las políticas nacionales en dichas materias, incluyendo, como interés específico del proyecto desarrollado, el nivel territorial y de gestión local.

3.4 Objetivo de la metodología del Mecanismo Regional de Blindaje de Infraestructura ante el Cambio Climático

Aportar a la orientación para la implementación del blindaje de inversión pública ante el cambio climático.

3.5 Descripción de la metodología²⁵

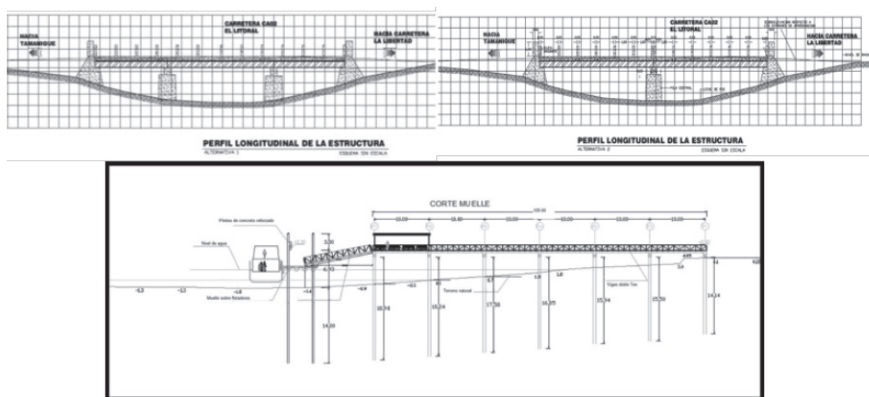
Esta metodología, con base en la cual se ha desarrollado todo el mecanismo y sus productos, se compone de ocho pasos, que se mencionan y detallan a continuación, con apoyo de recursos técnicos y algunos ejemplos del proyecto.

²⁴ En inglés, se conoce como “climate proofing”

²⁵ Puede consultarlos en detalle en www.blindajeclimatico.org

- **PASO 1.** Análisis del riesgo en la escala local (incluye amenazas, vulnerabilidad, resiliencia y proyecciones de posibles nuevos riesgos en la escala local, asociados con el cambio climático).
- **PASO 2.** Análisis de la infraestructura pública por blindar, desde el punto de vista ingenieril (estructural). Si se trata de un proceso de gestión, el análisis se centra en los procedimientos y aspectos que lo constituyen (no estructural). *Ejemplo: análisis de la infraestructura del Puerto de La Libertad, El Salvador, caso del puente sobre el río Grande y el muelle local, amenazados por inundaciones (crecidas del río con alto poder destructivo) y por intensas marejadas estacionales.*

Ilustración VI-1: Diseños del puente del Río Grande y Muelle del Puerto (algunas de opciones propuestas)



- **PASO 3.** Propuesta de metodología de análisis de las políticas y marco institucional de los municipios, que pueden facilitar la implementación del Blindaje Climático. En este caso, dado que se aspira a que el blindaje se transforme en una práctica permanente del municipio, para cada inversión en obra pública o sistema de gestión de servicios, se trata de verificar la sostenibilidad de la corporación municipal desde varios aspectos. *Ejemplos: (1) Propuesta de reestructuración de la Oficina de Ingeniería del Municipio de San Carlos, en apoyo al aumento de capacidades para la adopción del blindaje*

ante el cambio climático como práctica permanente del municipio; (2) Aplicación de la herramienta del paso 3 para el análisis del estado de recursos humanos del municipio, en www.blindajeclimatico.org.

- **PASO 4.** Analizar las opciones de blindaje que incluyen seleccionar medidas estructurales y no estructurales de reducción y manejo del riesgo. Se proponen opciones de pre-diseño (medidas estructurales) así como opciones para el mejoramiento de la gestión de los servicios, como por ejemplo, de los sistemas municipales de agua potable (medidas no estructurales). *Ejemplo: medidas sugeridas para el municipio de Aguadulce, Panamá, por el caso del daño debido a eventos de marejadas (con inundaciones como efecto secundario, por la penetración del agua de mar) y el aumento del nivel del mar, sobre el muelle local de pescadores artesanales y sus viviendas.*
- **PASO 5.** Componente y metodología de apoyo a la gobernabilidad y el diálogo social local. Para lograr que el blindaje como práctica local se mantenga a largo plazo, también es importante que el gobierno municipal tenga las condiciones de interlocución y gobernabilidad necesarias, que favorezcan una toma de decisiones consensuada y el apoyo de los actores locales (organizaciones) en obras e iniciativas de interés colectivo. Es por ello que se estimó pertinente un paso para contribuir a fortalecer las capacidades relacionadas con estos aspectos. *Ejemplo: informes de talleres de diálogo social, paso 5, en www.blindajeclimatico.org*
- **PASO 6.** Incorporación de los componentes de asistencia técnica para la atención del proceso de blindaje, incluyendo la capacitación de los actores locales de interés para el municipio. En este punto, el proyecto enfatiza los elementos formativos necesarios para el manejo de la metodología del mecanismo por parte de los actores locales participantes, de manera que se consolide su comprensión y apropiación del instrumento que se ofrece. *Ejemplo: guía de aplicación del paso 6, en www.blindajeclimatico.org ; módulos de capacitación, basados en ejecución de los pasos 1 a 4 en los municipios participantes, preparados por los consultores técnicos del*

proyecto, en www.blindajeclimatico.org.

- **PASO 7.** Acceso, disposición y transferencia de conocimientos sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas entre los distintos municipios beneficiarios. Dado que se trata de un esfuerzo colectivo, que además se desarrolla por primera vez en la región, generar las condiciones para sistematizar y socializar las mejores prácticas de este así como de las lecciones aprendidas es fundamental para contribuir con una replicación exitosa de esta metodología en los mismos municipios beneficiarios así como en otras comunidades centroamericanas. *Ejemplo: lecciones aprendidas y mejores prácticas recopiladas por los consultores técnicos del proyecto (ver más abajo en este documento)*
- **PASO 8.** Monitoreo, reporte y evaluación local de la implementación de la gestión integral del riesgo y las medidas de blindaje con base en información actualizada de las condiciones y fenómenos hidro-meteorológicos. Este paso corresponde a un objetivo de mejorar la aplicación del concepto de blindaje, así como su implementación por parte de cada municipio. *Ejemplo: guía de trabajo para el monitoreo de los actores acerca del proceso de blindaje ejecutado, en www.blindajeclimatico.org*

3.6 Experiencias locales del Mecanismo Regional de Blindaje de Infraestructura ante el Cambio Climático en Centroamérica

Este proyecto se ejecutó en los siguientes países y municipios:

Cuadro VI-1: Países, municipios y tipos de obras beneficiarias

País	Municipios	Tipos de obras o procesos beneficiarios
El Salvador	Puerto de La Libertad	Muelle local sobre el litoral Puente sobre el río Grande
	Conchagua	Sistema de infraestructura para la prestación del servicio de agua potable
Honduras (Mancomunidad de municipios NASMAR, Golfo de Fonseca)	Nacaome	Gestión del sistema de agua potable administrado por el municipio
	Goascorán, Namasigüe	Infraestructura para la prestación del servicio de agua potable
	Marcovia, San Lorenzo	Control de inundaciones que amenazan infraestructura pública
Panamá	Aguadulce	Muelle local de pescadores afectado por el deterioro y penetración estacional del mar que amenaza infraestructura pública y domiciliar,
	San Carlos	Sistema de prestación del servicio de agua potable

Fuente: Elaboración propia.

3.6.1 Establecimiento del convenio con las contrapartes nacionales y criterios de selección de los municipios participantes

Para poder iniciar este proyecto, fue fundamental contar con el apoyo y la participación de socios nacionales, representados por las asociaciones de municipios de los países de la región que aceptaron ser parte de esta iniciativa. Dichos socios fueron la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA). Una vez la alianza con cada uno de ellos fue establecida, se dio lugar a la identificación de los municipios que se integrarían a este piloto, los que debían tener las siguientes condiciones:

- Ubicados en o cerca de la costa, por la amenaza del cambio climático con respecto al aumento del nivel del mar, que es significativa en la región debido a la gran extensión de costas que tienen los países centroamericanos en ambas vertientes.
- Alta propensión del municipio frente a la ocurrencia de desastres asociados con los efectos de fenómenos hidro-meteorológicos.
- Contar con infraestructura pública en riesgo que sea identificada previo al inicio del proceso, para poder comenzar con la aplicación de los pasos de blindaje.
- Contar con poblaciones numéricamente importantes que serían las beneficiarias del proyecto, y que a su vez pudieran contribuir a su apropiación y potencialización de sus resultados, por parte del municipio.
- Tener condiciones de accesibilidad física, de tal manera que se puedan desarrollar adecuadamente los talleres, capacitaciones y otras actividades, en el marco de las restricciones temporales que impone el ciclo del proyecto²⁶.

26 Se buscaba evitar la selección de lugares aislados, pues si bien algunos de ellos pueden estar necesitados de este tipo de asistencia técnica, su dificultad de acceso haría difícil completar las actividades del proyecto dentro de los plazos requeridos e incrementaría los costos de ejecución en esta fase piloto.

- Contar con una disposición explícita por parte de las autoridades locales a trabajar con el proyecto.

El contexto local de estos municipios que sirve de base para enfatizar la gestión del riesgo de desastres y el blindaje de la infraestructura ante el cambio climático, se caracteriza por eventos de amenaza, sean naturales o socio-naturales, que incluyen sequías, inundaciones, marejadas y deslaves, entre sus principales manifestaciones.

3.6.2 Aplicaciones de la metodología: casos locales ejecutados por el Mecanismo Regional de Blindaje ante el cambio climático

Con base en la participación de las localidades indicadas, se logró concluir de forma completa la propuesta de trabajo en cada una de ellas, generando a la vez un ejercicio de aprendizaje y apropiación de conceptos y metodología de blindaje de infraestructura, apoyado con el acompañamiento del equipo técnico del proyecto, para fomentar esta práctica entre los gobiernos locales participantes.

Se presenta a continuación una tabla con la síntesis de varios de los casos incluidos en este proyecto:

Cuadro VI-2; Descripción de varios casos locales desarrollados en el marco del proyecto de blindaje ICA

País	Municipio	Infraestructura blindada	Objetivos	Descripción del contexto	Propuesta de blindaje
Panamá	San Carlos	Sistema de prestación del servicio de agua potable	- Mejorar el criterio técnico y gestión de la explotación de la fuente - Alargar la vida útil del sistema; estudiar la disponibilidad real del recurso y la alimentación del acuífero en el actual régimen de lluvias y condiciones hidrogeológicas - Proyectar esto sobre la base de una estimación de reducción del volumen de alimentación estacional del acuífero en el futuro y del aumento de la población usuaria, en un período de 15 años.	- Acuífero rural, ubicado en el Cerro La Silla, explotado de forma separada por 14 Juntas de Agua comunales. - Recursos económicos y gestión aportados por los abonados de cada junta (incluye todos los gastos en que se incurra para explotar el acuífero, extraer el agua y distribuirla). - Problema: riesgo de sobreexplotación del acuífero; ausencia de gestión coordinada del acuífero y del servicio de potabilización y distribución del agua potable.	- Reconstrucción del sistema de captación y tanque de almacenamiento, incluyendo una represa, con mejoramiento de la impermeabilidad y espesor de la estructura. - Sistema de distribución de una sola toma, con componente de aducción unificado y tuberías de distribución posteriores, y esquema de potabilización. - Proyecto de reforestación y declaratoria de zona protegida (medida no estructural).

Honduras	Goascorán	Sistema de prestación del servicio de agua potable	. Mejorar la calidad y cantidad del agua que toma el sistema para su depuración y distribución a la comunidad. . Mantener un volumen mínimo del flujo de agua para el bombeo del sistema y el consumo de la población, durante el año y aún en época seca. . Reducir el riesgo de daños en la estructura de extracción del agua en el río y en el sistema de bombeo, por causa de las inundaciones estacionales por desbordamiento del río Choluteca.	. Extracción directa mediante una galería de infiltración paralela a la fuente (río Choluteca) para producción y distribución domiciliar de agua en condiciones de calidad para el consumo humano. . Gestión municipal del sistema de agua local.	1. Construcción de una nueva galería de infiltración perpendicular al río, con mayor capacidad de captación de agua por volumen, a más profundidad y mayor pendiente (para garantizar el suministro todo el año, aún en época seca). 2. Mejoramiento del sistema de bombeo y de alimentación eléctrica que lleva el agua captada en el río y pozos, hacia los tanques de almacenamiento, para mejorar el caudal y reducir el riesgo de interrupción del servicio de abastecimiento de agua por sobrecarga del sistema eléctrico. 3. Mejoramiento del sistema de tratamiento del agua captada y almacenada en los tanques municipales, tanto desde el río como de los pozos. 4. Dragado del Río Goascorán, por lo menos dos veces al año, para evitar la acumulación de sedimento cerca del casco urbano de Goascorán (desde 2 km aguas abajo y 5 km aguas arriba).
----------	-----------	--	--	---	--

Honduras	San Lorenzo	Área en torno a infraestructura hospitalaria y educativa	· Reducir el riesgo por desbordamiento de la quebrada La Cuerera, contigua a la propiedad donde se ubica el Hospital Regional de San Lorenzo y la una escuela primaria local.	· Hospital regional que da servicio a cinco municipios del área del Golfo de Fonseca y proximidades. · Riesgo de desbordamiento de la quebrada, concatenado a la contaminación por desplazamiento de las aguas de la laguna de tratamiento de la instalación hospitalaria. · La escuela local descarga sus aguas servidas a la quebrada, cuyo caudal en época lluviosa revierte la dirección de flujo de agua dominante en la tubería de desagüe, provocando que el centro educativo se inunde con aguas contaminadas.	1. Dragado del cauce, excavando material sedimentado 200 mts aguas abajo y 200 mts aguas arriba, con un ancho promedio de 20.00 mts y una profundidad promedio de 1.00 metro. · Mejoramiento de la canalización del cauce y acarreo del material. 2. Construcción de muros de gaviones a ambos lados del cauce para contención de desbordamientos de la quebrada, según las especificaciones indicadas por el ingeniero. 3. Construcción de una pantalla de concreto lanzado para proteger el lecho del cauce y evitar la erosión de sus taludes. 4. Demolición de la caja puente existente y construcción de un puente vehicular (según especificaciones) con dimensiones mayores, para permitir el paso libre a través de ella. 5. Mantenimiento del cauce y la obra, a base de dragado periódico
----------	-------------	--	--	---	--

				para desazolver el cauce; jornadas periódicas de limpieza manual del cauce; disposiciones de regulación de uso de la tierra para evitar nuevas construcciones que invadan el área de dominio del cauce y su llanura de inundación. 6. Reforestación de la parte alta de la cuenca (a cargo de la Alcaldía Municipal).
El Salvador	Conchagua	Sistema de prestación del servicio de agua potable	. Mejorar el criterio de explotación de la fuente y alargar la vida útil del sistema. . Estudiar la disponibilidad real del recurso y la alimentación del acuífero en el actual régimen de lluvias y condiciones hidrogeológicas . Proyectar la disponibilidad del recurso sobre la base de una estimación de reducción del volumen de alimentación estacional del acuífero en el futuro.	Sistema municipal de agua potable, con dos puntos de blindaje: el Tanque de Captación de Siriloco y la presa principal de captación Gualpirque en el Volcán de Conchagua . Comunidad de aprox. 38 000 habitantes, y un área de 200 km2, que depende de una misma fuente de explotación, con extracción directa por gravedad y por medio de pozos distribuidos en el territorio municipal. . Participación del municipio: responsable de toda la gestión del acueducto, que opera con subsidio por el bajo costo domiciliar aplicado.
				1. Potabilización y tratamiento del agua: recomendaciones para manejar integralmente el sistema municipal de agua potable de Conchagua (análisis físico – químicos, etc.). 2. Reparación del tanque con impermeabilización de piso y paredes. 3. Construcción de obras que retengan sólidos y provean de varias terrazas la ladera hasta la fuente 4. Desarrollo de un plan de mantenimiento de las áreas de influencia de la cuenca especialmente en torno al acuífero.

				5. Reforestación con especies de follaje permanente apropiadas para la producción de agua y el tipo de suelo existente.
			.Recursos económicos y gestión: aportados por el municipio. . El área de influencia del acuífero es de propiedad municipal y está consagrada por aproximadamente 54 manzanas.	

Fuente: Elaboración propia

3.7 Productos del mecanismo: caja de herramientas y recursos relacionados

El proyecto ha logrado crear un entorno virtual ubicado en www.blindajeclimatico.org que consiste en una caja de herramientas y contiene el detalle de las experiencias desarrolladas y todos los productos del blindaje climático que se completaron en el marco de este proyecto. Está diseñado con un nivel de interactividad para favorecer la navegación del usuario, apoyado por videos de orientación acerca de los contenidos de cada paso.

Esta caja tiene un menú que incluye la metodología del Mecanismo Regional de Blindaje, el entorno de capacitación, que se basa en los mismos casos de blindaje completados por el proyecto y un amplio glosario, entre otras opciones de consulta.

Debido al carácter técnico de este proyecto y a que se desea que esté al alcance de todos los gobiernos municipales, esta caja de herramientas tiene un contenido desarrollado de forma exhaustiva, buscando que cada paso sea apropiadamente explicado y esté en condiciones de ser comprendido por el usuario.

Ilustración VI 2: Imágenes del toolbox www.blindajeclimatico.org y la metodología

The screenshot shows the website interface for 'www.blindajeclimatico.org'. The navigation bar includes links: QUIENES SOMOS, CAPACITACION, PREGUNTAS FRECUENTES, METODOLOGÍA DE BLINDAJE, BIBLIOTECA MULTIMEDIA, and GLOSARIO. The main content area is titled 'PASO 1' and features a video player for 'Metodología paso 1...'. To the right of the video, the title 'Análisis del riesgo en la escala local (amenazas, vulnerabilidad, resiliencia y proyecciones de posibles nuevos riesgos en la escala local)' is displayed. Below the title, there is a description, objective, and result of the step. A 'Guardar Progreso' button is visible on the left. On the right, a progress indicator shows '0%' completion. At the bottom, there are links to download the step in PDF, a summary, and a complete example.

Quiénes somos **Capacitación** **Preguntas frecuentes** **Metodología de blindaje** **Biblioteca multimedia** **Glosario**

PASO 1

Metodología paso 1...

Análisis del riesgo en la escala local (amenazas, vulnerabilidad, resiliencia y proyecciones de posibles nuevos riesgos en la escala local).

Descripción: se propone brindar los antecedentes e información relacionada con el riesgo de desastre y el cambio climático, según las fuentes y datos pertinentes para el municipio tendiente a lograr el blindaje climático con enfoque de gestión integral del riesgo de desastre en la escala local.

Objetivo: construir y explicar el contexto del riesgo pertinente al área de interés del proyecto

Resultado: el proyecto cuenta con una evaluación de riesgo de desastre y cambio climático, que servirá de base al desarrollo de los pasos subsiguientes.

0%
Porcentaje de conformidad

Guardar Progreso

Descargar el paso 1 en PDF
Ejemplo Paso 1 (resumen)
Ejemplo paso 1" (completo)
Módulo 1, "Introducción a la gestión integral del riesgo de desastres y a la adaptación ante el cambio climático"

3.8 Acceso al entorno y tipo de guía que ofrece

El carácter de BPR de este producto requiere entre otras cosas, que sea accesible y tenga un diseño “amigable”, cuyo propósito es que sea comprendido por cualquier usuario/funcionario de gobierno local sin requerir ningún apoyo, es decir, de forma totalmente independiente. Esto garantizará que el Mecanismo Regional alcance al público meta final para el que fue concebido desde un principio, en el entendido de que más allá de una fase piloto, o incluso, en proyectos de ejecución posterior, sólo un número pequeño de municipios de la región podrán ser acompañados directamente por el equipo técnico de esta iniciativa.

Ilustración VI-3: Imágenes del toolbox www.blindajeclimatico.org y los cursos de capacitación



Aquellos funcionarios cuyos municipios no participaron del proyecto piloto de este BPR, deben poder acceder, desarrollar sus proyectos, darles seguimiento y aplicar todos los recursos del entorno, sin contar para ello con el apoyo de una guía externa, como sí ha sido el caso para los municipios que formaron parte de este proceso piloto. Sin esta característica

sería imposible cumplir con el objetivo de alcanzar a la mayor cantidad de municipios de la región. Tampoco se cumpliría la expectativa de que este sea un BPR abierto y en servicio por largo tiempo y a favor del fortalecimiento de capacidades de todos los municipios centroamericanos interesados en integrar la práctica del blindaje como parte de sus tareas técnicas, asociadas a la inversión de los recursos que manejan para infraestructura y prestación de servicios.

3.9 Lecciones aprendidas y buenas prácticas

En este proyecto se abordó este componente tanto desde la perspectiva de los consultores técnicos como de los actores locales. De este modo, se logró obtener la perspectiva de quienes prepararon los productos técnicos, quienes son expertos en su área en los respectivos países de trabajo, como de instituciones nacionales y municipales y líderes de los municipios participantes. Ello permitió obtener lo siguiente:

3.10 Lecciones aprendidas

Se buscó identificar en este apartado, aquellos aspectos susceptibles de mejorarse en una experiencia futura del proyecto, por parte de los ejecutores como de los actores nacionales locales.

Cuadro VI-3: Lecciones aprendidas del mecanismo de blindaje ICAP-CEPRENAC

Para los ejecutores del proyecto	La comunicación desde el equipo coordinador del proyecto fue fluida, <i>pero decayó en algunos períodos, lo que pudo desanimar a algunos actores locales o reducir sus expectativas</i> Desde el inicio de proyectos se debe involucrar a la comunidad <i>tanto como a los gobiernos locales, ya que ellas son las afectadas por los problemas que busca intervenir y solucionar el proyecto</i>. Esto también mejorará su <i>disposición como aliados del proceso</i>, al contribuir a la identificación de la problemática, junto con el gobierno municipal. También en cuanto a las nociones del riesgo de desastre existente en la comunidad Se necesita <i>apoyar a los municipios para definir un plan de sostenibilidad post ejecución del proyecto</i> que ayude a mantener la aplicación de la metodología del blindaje y a buscar los recursos para aplicarla <i>Debe incorporarse desde el inicio de los procesos a las oficinas de planificación local o regional</i> que pudieran existir, para que éstas contribuyan con el éxito del proyecto y su seguimiento. La problemática del agua en cuanto a su volumen, fuentes y suministro, <i>debe ser realzada, dada su importancia para las comunidades y su vulnerabilidad actual</i>. <i>El proyecto debe abordar de manera más explícita, insistente y con estrategia el problema de la voluntad política</i>, necesaria para que los municipios apoyen el proceso de blindaje como una iniciativa permanente, pues esta condición no existe en todos ellos.
---	--

Para los municipios	Los municipios deben mejorar la <i>comprensión del vínculo entre lo técnico con lo financiero</i>, para garantizar la ejecución de los proyectos de blindaje de principio a fin y como una práctica permanente. Para concretar proyectos como este y para seguir aplicando sus herramientas es necesario <i>mejorar el carácter de apoyo general y apolítico de la municipalidad, población y otros actores, a iniciativas que deben ser del beneficio de todos</i>. Es necesario <i>incrementar las iniciativas de fortalecimiento de la organización y la gestión comunitaria</i>. <i>Debe mejorarse la capacidad de convocatoria a las actividades</i>, para a su vez, contribuir a que las organizaciones locales incrementen sus capacidades y conozcan mejor la problemática que enfrentan en la actualidad, en relación con los temas que trata el proyecto. <i>La comunidad debe apropiarse del proyecto y para eso se requiere de otra aproximación, de más trabajo técnico conjunto con ella</i> y de más apertura de los municipios para integrar a los actores locales en el entendimiento del problema y en la generación de proyectos locales que lo intervengan. <i>La comunidad debe aprender a generar sus propias propuestas</i> con las herramientas brindadas por el proyecto. <i>Todos los gobiernos locales deben incluir la gestión del riesgo como objetivo de su plan de gobierno</i>, lo que hasta ahora no ha sido logrado. En futuras intervenciones, un proyecto como este debe insistir en esto como una medida valiosa.
----------------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

3.11 Buenas (o mejores) prácticas

Se trata de aciertos del proceso de implementación, que contribuyeron con su éxito. Específicamente, se trata de aportes del proyecto que han contribuido de forma efectiva al fortalecimiento de capacidades de los actores en el ámbito del blindaje de infraestructura con enfoque de gestión integral del riesgo de desastres.

Cuadro VI-4: Buenas prácticas identificadas durante la realización del proyecto de blindaje ICAP-CEPRENAC

Articulación y relación con la comunidad	El proyecto ha logrado ser inclusivo e integrar a actores de los gobiernos municipales tanto como de las personas de la comunidad, logrando agregar al proceso la perspectiva de todos ellos y no sólo la de las organizaciones ejecutantes y aliados nacionales. Las visitas a las comunidades realizadas por las organizaciones ejecutoras del proyecto han contribuido con la integración de los actores locales Se ha favorecido el trabajo en conjunto entre las instituciones y la comunidad, con un enfoque de equipo entre la alcaldía y actores para buscar una solución en conjunto a los problemas que presentan el riesgo de desastres y el cambio climático. Se ha fomentado el involucramiento de las instituciones del gobierno central en el trabajo con las comunidades y gobiernos locales en temas que por ser técnicos, no siempre se ponen al alcance de estos actores. La constante comunicación, convocatorias a actividades e interacción con los actores involucrados en el proyecto, mantenida por las organizaciones ejecutoras, así como las visitas periódicas a los municipios, que contribuyeron con esa interacción. Una adecuada divulgación del contenido del proyecto hacia la comunidad, orientada a su motivación y concientización de la población ante el cambio climático.
--	--

Gestión del conocimiento	Esta iniciativa ha contribuido a reconocer y profundizar en la problemática del riesgo que persiste en los municipios. Se promueven acciones que tienen un plazo específico dentro del ciclo de ejecución del proyecto pero los resultados están diseñados para prolongarse en el tiempo, con base en la sostenibilidad que pueden ofrecer los municipios por medio de sus organizaciones comunitarias comprometidas con los temas que se están desarrollando, así como con base en cada uno de los gobiernos locales. Los documentos generados desde las experiencias desarrolladas en la primera fase del proyecto (pre-diseños), así como la estrategia de comunicación implementada con la comunidad y con las instituciones, han contribuido a un acercamiento productivo para generar información y mejores relaciones entre los actores locales en los municipios.
	Ha sido muy relevante el aprendizaje adquirido en el proceso de la metodología de blindaje y sus pasos para implementarlos en futuros proyectos. El proyecto ha ayudado a comprender técnicamente la problemática del riesgo y el cambio climático así como ha aportado capacitación en esos aspectos. También ha permitido conocer que existen medidas estructurales y no estructurales para enfrentarlos, lo que da lugar a considerar el mejoramiento de la gestión municipal desde el punto de vista técnico. El proyecto ha permitido conocer las experiencias de otros países de la región así como el intercambio de ideas entre todos los participantes, lo que es de gran enriquecimiento para las corporaciones municipales y las organizaciones locales. El proyecto ha ayudado a comprender técnicamente la problemática del riesgo y el cambio climático así como ha aportado capacitación en esos aspectos. También ha permitido conocer que existen medidas estructurales y no estructurales para enfrentarlos, lo que da lugar a considerar el mejoramiento de la gestión municipal desde el punto de vista técnico.

	El proyecto ha permitido conocer las experiencias de otros países de la región así como el intercambio de ideas entre todos los participantes, lo que es de gran enriquecimiento para las corporaciones municipales y las organizaciones locales. El tratamiento de los temas que aborda el proyecto permite fortalecer el interés en ellos de parte de las comunidades, así como de los gobiernos municipales y de los comités relacionados con la coordinación de estos aspectos en el nivel local.
Gestión local de la problemática que aborda el proyecto	El proyecto ha evidenciado que los gobiernos municipales y las comunidades deben involucrarse más en la problemática del cambio climático y en sus posibles efectos a escala local. Se ha gestionado un proceso de comunicación para el intercambio de información y devolución de productos y herramientas útiles para la gestión y solución de la problemática. El proyecto ha brindado un análisis detallado de los contextos locales en relación con los temas de interés, así como ha aportado a la identificación de posibles soluciones para resolver la problemática que plantean. Desde el punto de vista técnico, el gobierno local ha brindado el apoyo necesario para el proyecto.
Incidencia política de los temas que trata el proyecto	Se incidió en la concientización de los tomadores de decisión y líderes comunitarios para que impulsen proyectos en los temas que trata el proyecto. El tratamiento de los temas que aborda el proyecto permite fortalecer el interés en ellos de parte de las comunidades, así como de los gobiernos municipales y de los comités relacionados con la coordinación de estos aspectos en el nivel local.
Características de la herramienta	Se cuenta con una metodología general que se puede aplicar a una gran diversidad de proyectos. La contribución con base en herramientas, para conocer e integrar la gestión del riesgo en los municipios.

Fuente: Elaboración propia.

4. Centro Clima: un mecanismo de información regional con características de Bien Público Regional

4.1 Antecedentes

El Programa Regional de Cambio Climático de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), impulsó el desarrollo de una serie de proyectos en Centroamérica y República Dominicana para el apoyo a las estrategias de paisajes sostenibles y adaptación al Cambio Climático.

El tema de adaptación se trabajó en el desarrollo de un *Clearinghouse*, definido por USAID como un sistema con la capacidad de brindar información regional para el análisis de diferentes sectores, involucrando la información climática para poder tomar decisiones más robustas en el tema de adaptación al cambio climático (USAID 2006).

El abordaje se realiza bajo la premisa de que existe una gran cantidad de datos, información, y bases que brindan evidencia científica y técnica para tomar decisiones, pero existe una desconexión con la verdadera toma de decisiones con base en esa información. O sea, el desafío consistía en desarrollar el engranaje óptimo para estimular la transformación de la existencia de información en acciones reales que lleven a la adaptación.

Durante dos años se realizó un trabajo de diseño y desarrollo para lograr una plataforma que cumpliera con los requerimientos de diferentes sectores impactados por el cambio climático y variabilidad climática, lo cual tuvo un gran impacto porque generó empatía y apropiación de la plataforma.

Además, la nueva denominación del Clearinghouse, ahora “Centro Clima”, encontró nuevos adeptos también regionales que incluye al Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura (PROMECAFE), la Organización del Sector Pesquero y Acuícola

del Istmo Centroamericano (OSPESCA), el Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano (CRRH), La Administración Nacional Aeronáutica y el Espacio (NASA), la Unión para la Conservación Internacional (UICN) y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.

Fue así como se constituyó Centro Clima, la primera plataforma de información climática regional en Centroamérica.

4.2 Objetivos del proyecto

Los objetivos de Centro Clima son:

- Facilitar la generación de sistemas datos de cambio climático para apoyar la toma de decisiones.
- Distribuir datos de cambio climático a un amplio espectro de usuarios en las áreas de agricultura, seguridad alimentaria, biodiversidad ecosistemas y carbono, agua y energía y gestión de riesgo.
- Estimular el espacio para la co-creación de soluciones en las que participen diferentes actores.
- Generar servicios climáticos que contribuyan a la sostenibilidad del Centro y al fortalecimiento de los productores de datos e información climática.

4.3 Países integrantes

Centro Clima tiene una cobertura regional en la que participan Centroamérica y República Dominicana.

A su vez, Centro Clima trabaja con diferentes socios que se encargan de implementar y manejar las diferentes herramientas y soluciones que son facilitadas por Centro Clima en coordinación con los diferentes actores. Estos realizan una labor de transferencia y replicación del conocimiento y uso de las diferentes herramientas.

4.4 Descripción del proceso de diseño y desarrollo

A partir de la firma del acuerdo entre los Servicios Hidro-meteorológicos del CRRH para trabajar en el desarrollo de Centro Clima se generan las condiciones necesarias para que el Programa Regional de Cambio Climático inicie el diseño y desarrollo de un Sistema de Información Climática para América Central y República Dominicana.

Con este sistema se busca generar una solución integradora que tome en cuenta los aprendizajes de las herramientas pasadas y existentes y articule un sistema sostenible y completo. Para cumplir con esta meta es indispensable contar con el involucramiento de los diversos tipos de stakeholders/ usuarios.

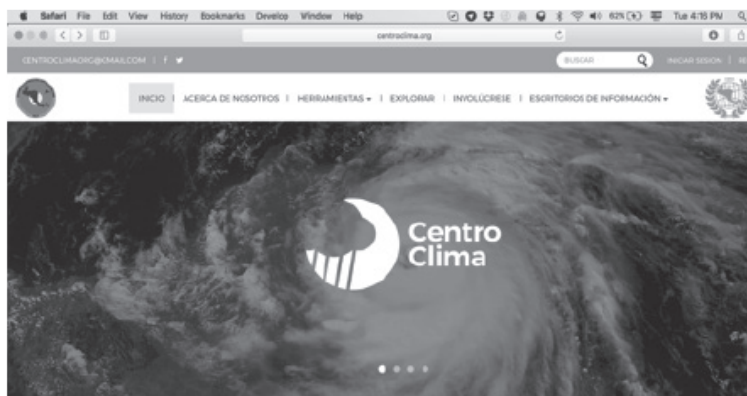
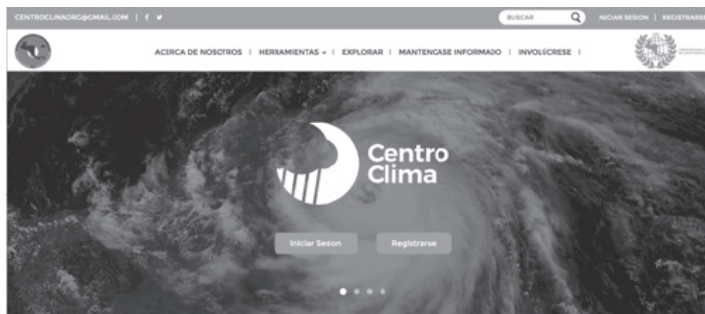
Como parte de los participantes en el diseño de Centro Clima estuvieron los servicios hidro-meteorológicos de la región, el SICA, instancias locales e internacionales de investigación y producción de herramientas (NOAA, NASA, CATIE, FEWS NET, entre otros) y agentes de divulgación y análisis de la información de clima y cambio climático de distintos espacios (UICN, INBIO, Autoridad del Canal de Panamá, Instituto Costarricense de Electricidad, entre otros.).

El resultado del encuentro sienta las bases para iniciar el diseño del sistema desde un abordaje centrado en los usuarios que ayude a asegurar la relevancia y perdurabilidad del producto, punto importante a tomar en cuenta al momento de diseñar plataformas tecnológicas como bienes públicos regionales.

4.5 Productos del Centro

Centro Clima permite a diferentes organizaciones convergir para la ideación, desarrollo y formulación de nuevos proyectos y soluciones para la adaptación al cambio climático, combinando las fuentes de información existentes, tecnología disponible y lo más importante una metodología de diseño interacción de productos.

Ilustración VI-4: Acceso de bienvenida del Centro Clima (web)



4.6 Centro Clima: Plataforma Regional de Información Climática para Centroamérica y República Dominicana con un enfoque de BPR

4.6.1 Características del Centro Clima

Se logró abarcar todos los requerimientos necesarios durante la fase de diseño y se trabajó en el desarrollo de Centro Clima, una plataforma con las siguientes características:

- **Abierta:** Es una plataforma abierta, su código es abierto y se concibe como un proyecto regional abierto.
- **Flexible:** Centro Clima está en la nube, esto le permite tener una mayor flexibilidad en cuanto a crecimiento de acuerdo a su demanda.
- **Modular:** En esta plataforma hay espacio para todos, hay módulos específicos por sectores y tipos de usuarios.
- **Multidimensional:** Considera no solo el web si canal de salida sino otras tecnologías y canales tradicionales de comunicación.
- **Regional:** Tiene usuarios en toda la región, además es administrada por los servicios meteorológicos e hidrológicos de Centroamérica y República Dominicana.

4.6.2 Aliados y componentes desarrollados

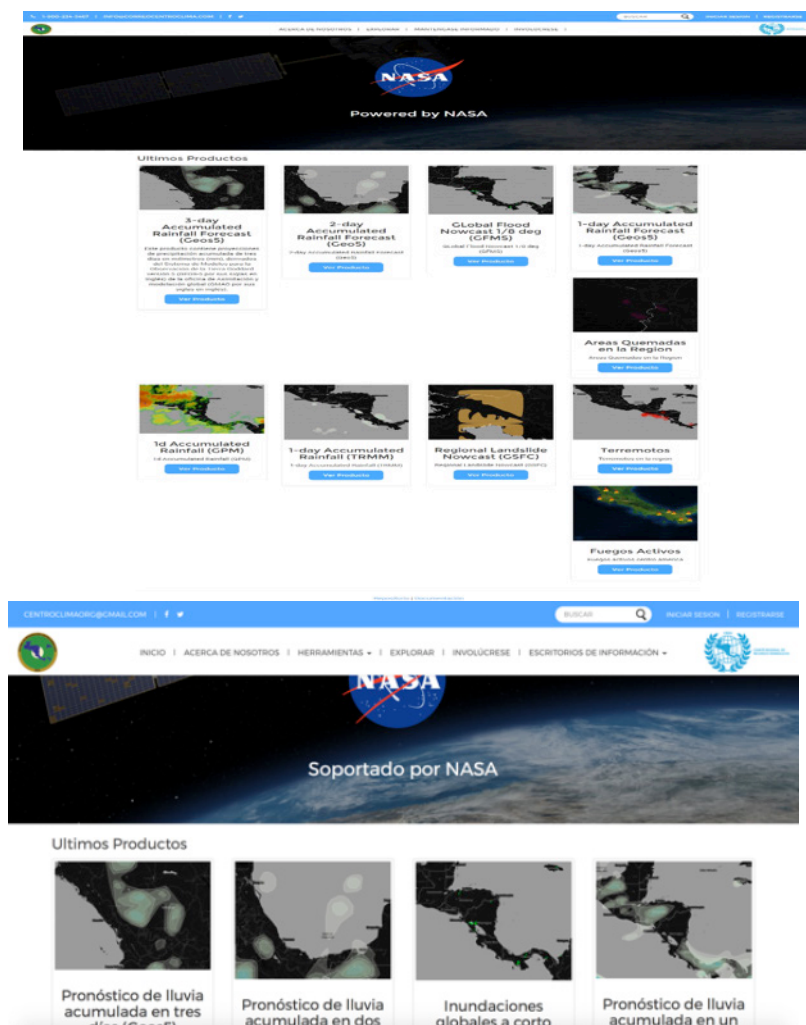
i. NASA: Socios con datos espaciales

La NASA ha dispuesto de los datos colectados por sus satélites y sensores al público desde hace 50 con la Ley del espacio que estableció la agencia en 1958 (NASA 1958), en el pasado intentó crear un HUB llamado SERVIR Mesoamérica, pero éste no logró sostenerse en el tiempo.

El Programa Regional de Cambio Climático participó con la NASA en una serie de talleres y asesorías técnicas para disponer de 12 fuentes de datos e información entre ellas se pueden mencionar (Fig. 6):

- Geos5 - Goddard Earth Observing System Model, Version 5
- GFMS - Global Flood Monitoring System
- GPM - Global Precipitation Measurement
- MODIS - Moderate Resolution Imaging Spectrometer
- TRMM - Tropical Rainfall Measuring Mission

Ilustración VI-5: Imagen de tipos de datos espaciales aportados por la NASA



El valor agregado que aporta Centro Clima no es solamente ofrecer estas fuentes, sino también mostrar a los usuarios cómo crear sus propias herramientas y soluciones haciendo uso de ellas, acercando a los usuarios a la información que genera la Agencia, nuevamente en un proceso de trabajo conjunto y co-creativo con los usuarios.

ii. **SAMRE 3: Sistema Automatizado de Modelación Regional del clima para tres meses**²⁷

El primer sistema automatizado de regionalización dinámica del clima para Centro América y la República Dominicana que genera proyecciones meteorológicos de hasta 3 meses de clima regional en base el modelo Weather Research Forecast (WRF) desarrollado colaborativamente entre: el National Center for Atmospheric Research (NCAR), the National Oceanic and Atmospheric Administration (Represented by the National Centers for Environmental Prediction and then Forecast Systems Laboratory, the Air Force Weather Agency (AFWA), the Naval Research Laboratory, The University of Oklahoma, and the Federal Aviation Administration (FAA).

Características

- Automatización del modelo WRF a la medida de las necesidades de la región.
- Desarrollo local con la asesoría de los servicios meteorológicos/hidrológicos del istmo centroamericano y la República Dominicana.
- Posibilidad de análisis de hasta 81 variables climáticas.
- Posibilidad de combinación de variables climáticas para el cálculo de índices meteorológicos tales como el índice de inestabilidad convectiva de Gálvez y Davison.
- Tres nodos a nivel regional (El Salvador, Panamá y República Dominicana).
- Generación asincrónica de productos.
- Provee la posibilidad de realización de casos de estudio a los usuarios de los servicios meteorológicos/hidrológicos y a la academia.
- Mejora continua del sistema mediante la realización de verificación de los resultados.

²⁷ Disponible en la dirección <http://centroclima.org/clima/samre3/>

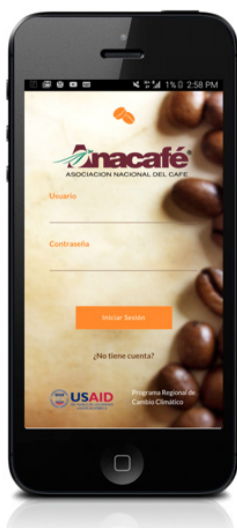
- Posibilidad de adición de nuevos productos según demanda de usuarios.
- Asistencia técnica al sistema por personal de la región.

El SAMRE 3 es un producto regional generado por la capacidad de sus países, y es muestra del avance que ha tenido la región en los últimos años en preparación técnica. Este sistema sirve productos a los otros servicios y herramientas que ofrece Centro Clima.

iii. Royá y Café: Coffee Cloud

El Coffee Cloud fue la primera herramienta desarrollada en el seno de Centro Clima. Brinda información climática a los institutos del café de la región como datos históricos, predicción climática e información en tiempo real para su análisis. A su vez, le permite a los institutos enviar información y mensajes a teléfonos inteligentes de sus asociados, les permite a los productores de café realizar su propio chequeo de estado de infestación de roya y ojo de gallo (enfermedades de las plantas de café), así como poder comunicarse verticalmente con extensionistas y técnicos especialistas en las afecciones de cultivo.

Ilustración VI-6: App de usuarios del Coffee Cloud



Coffee Cloud es un proyecto de Código Abierto que aplica el licenciamiento del MIT (Massachusetts Institute of Technology) la cual es una Licencia de software libre permisiva lo que significa que impone muy pocas limitaciones en la reutilización y por tanto posee una excelente compatibilidad de licencia, esto quiere decir que otro instituto puede utilizar el proyecto Coffee Cloud y disfrutar además de mejoras y actualizaciones que se realicen en el proyecto.²⁸

Los usuarios de la herramienta son todos los países de Centroamérica, no obstante se está implementando en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. Su sostenibilidad radica en el apoyo de la empresa privada y los mismos institutos de café en asocio con Centro Clima que brinda las facilidades tecnológicas y espacios para mejoras.

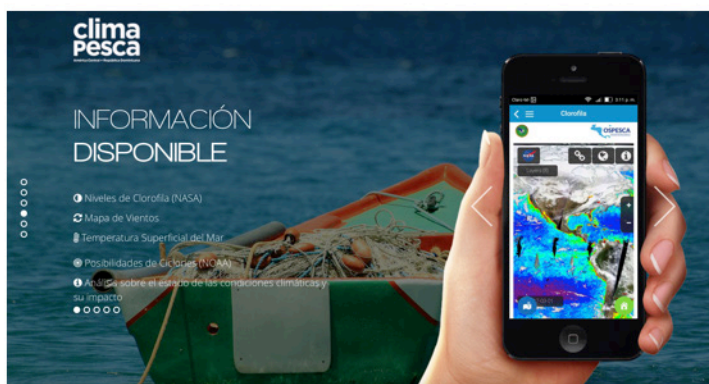
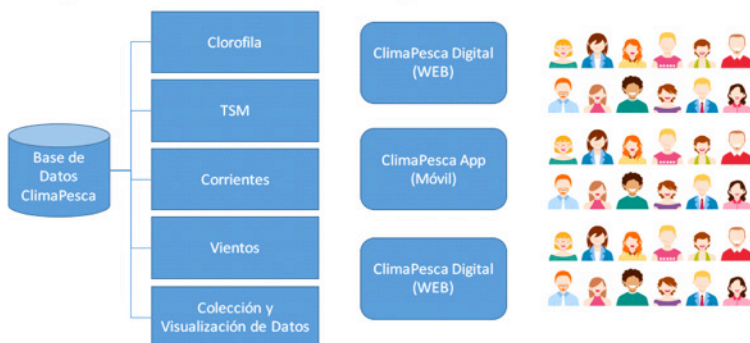
iv. Pesca Climáticamente Inteligente: Clima Pesca

En el 2013, OSPESCA comenzó la iniciativa Clima Pesca como fuente de información climática enfocada al sector pesquero centroamericano y de República Dominicana. Actualmente cuentan con más de siete mil usuarios a nivel regional.

El Programa Regional de Cambio Climático encontró una oportunidad de apalancar los esfuerzos que OSPESCA venía desarrollando con la plataforma tecnológica que dispone Centro Clima.

28 Dicha herramienta se encuentra disponible en la dirección:
<http://centroclima.org/coffee-cloud/>

Ilustración VI-7: Información Climática disponible en Clima Pesca



Fue así como se propuso el desarrollo de tres herramientas en una misma solución para Clima Pesca:

- **ClimaPesca Digital.** Es un boletín digital, con capacidades de publicación de información directamente en todos los canales de comunicación, envío masivo y certificado de la información a sus usuarios y almacenamiento histórico de los boletines y demás información producida.
- **Escritorio de Información para Pesca.** Cuenta con un escritorio de información climática que integra información global de variables tales como: temperatura superficial del mar, valores de dirección y velocidad de los vientos, comportamiento de las mareas, datos de concentración de la clorofila a 3 y 8 días y predicción climática, servida por Centro Clima.

- **Clima Pesca App.** El App móvil será un nuevo canal de Clima Pesca cuenta, abierto y disponible para toda la población de la región, basado en funcionalidades de comunicación entre los pescadores y los Institutos de Pesca de los países. Dispone de secciones de entretenimiento para niños y jóvenes para educarles sobre el cambio climático y la pesca.
- v. Hidro Clima: Información Climática para la toma de decisiones de Pequeñas Centrales Hidroeléctricas.

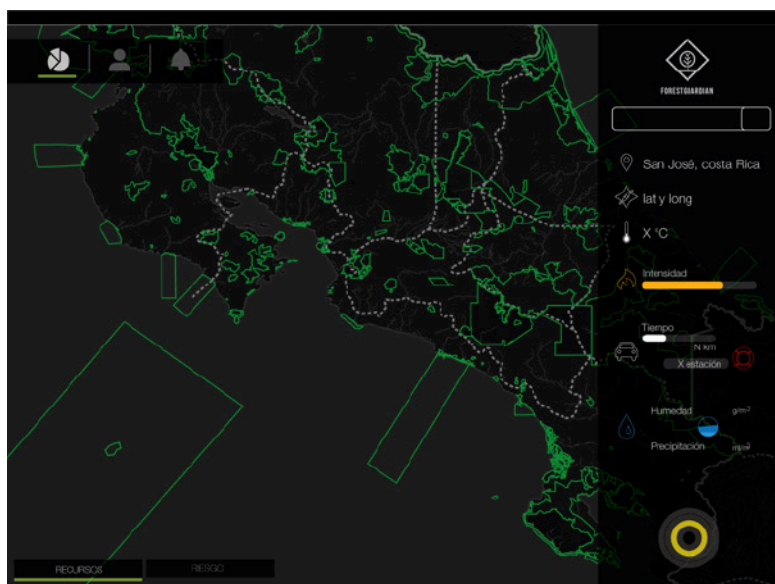
Una tercera herramienta en la que se concentraron los esfuerzos fue en el área de generación hidroeléctrica de pequeños productores. Una necesidad sentida por los pequeños productores es poder tener información sobre el caudal obtenido en los diferentes puntos de captación de agua para la generación. Es por ello que se trabaja en el diseño de un sistema de conversión de la información obtenida tanto en tiempo real por las estaciones de la cuenca como también del modelo de predicción en resolución de tres kilómetros. Dicha conversión hace que los milímetros de lluvia se transformen en litros cúbicos por tiempo (escorrentía), esta a su vez se transforma en el caudal.

El cálculo de caudal permitirá la mejor planificación de generación y administración de la planta generadora. La herramienta será implementada y validada en El Salvador, en la cuenca del Río de Sonsonate durante el primero semestre del 2017.

- vi. Forest Guardian

Los incendios forestales son catástrofes con origen antropogénico en su mayoría, las cuales han arrasado más de 41000 hectáreas de bosque en el periodo de 1998 a 2004 sólo en Costa Rica, según el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Fig. 9).

Ilustración VI-8: Imagen desplegada en línea del recurso Forest Guardian



Es por esto que nace la iniciativa en el App Space Challenge creada en Costa Rica en el 2015, y que consiste en una aplicación diseñada para la detección temprana de incendios forestales, utilizando datos satelitales del sensor MODIS de NASA, combinado con otras fuentes de información geográfica que la complementan y facilitan el acceso a bomberos forestales, y personas aledañas al sitio afectado, tales como finqueros, propietarios de bosque, dueños de plantaciones forestales, entre otros, a modo de una alerta y monitor electrónico, para mejorar la toma de previsiones ante este tipo de eventos.

El Programa Regional de Cambio Climático (PRCC) adoptó la iniciativa para el desarrollo de Forest Guardian, para contribuir a su componente de Gestión de Riesgos para la región centroamericana.

La app cuenta con variables importantes en la gestión de este tipo de eventos:

- Intensidad. Con la ayuda del sensor MODIS se puede conocer la intensidad del incendio.
- Mapa de cobertura de bosque. Con estos datos se puede conocer el tipo de bosque que está siendo afectado.
- Vientos. Con esta variable se puede dar pronósticos de las posibles áreas afectadas cuando ocurre un evento.
- Días de lluvia: al conocer los datos del último día de precipitación se puede determinar qué tan seco está el sitio en el que se está produciendo el incendio.
- Información geográfica de referencia. Este tipo de información incluye caminos, fuentes de agua, pueblos, entre otros según la región que en que se encuentre.

La app fue pensada en sus inicios para Costa Rica, pero será desarrollada para la región centroamericana y República Dominicana.

4.7 Ventajas y limitaciones del Centro Clima como BPR para la región centroamericana

4.7.1 Ventajas

- Soporte y administración de la misma institucionalidad, es una fuente oficial.
- Es abierto y replicable, puede ser replicado a nivel nacional por los países.
- Tiene beneficios indirectos tanto a la sociedad como a las empresas.
- Permite la creación de Alianzas estratégicas y Público – Privadas para la innovación en el área de adaptación al cambio climático.
- Es inclusivo, se brinda información y productos a una gran gama de usuarios de todo tipo y nivel.
- El desarrollo y mejoras que se hacen a sus herramientas benefician a todos los usuarios que quieran utilizarlas.

4.7.2 Limitaciones

- Sostenibilidad financiera del sistema, es un desafío cubrir los costos de administración y mantenimiento.
- La obsolescencia tecnológica, con forme pasa el tiempo las nuevas tecnologías se abren paso y dejan los esfuerzos un poco aletargados.
- El uso de tecnologías universales, en la región centroamericana no se cuenta con acceso a las tecnologías de información de toda la población por lo que es una limitante para tener acceso a cierto público de interés.

4.8 ¿Cómo Centro Clima puede potenciar la cooperación e integración regional?

Centro Clima no podría existir si no fuese posible la integración regional, dado que se requirió del esfuerzo e información de todos los países para desarrollarlo, puesto que el clima no respeta fronteras ni políticas y su comportamiento puede tanto beneficiar como perjudicar a grupos de países, o regiones de estos, especialmente en el caso de Centroamérica, que en un territorio ístmico relativamente pequeño concentra a siete países.

Esta iniciativa estimula la integración mediante sus principios de desarrollo abierto, creación colaborativa e interacción de los socios y usuarios del Centro. Además, ofrece un terreno fértil para que otros programas y proyectos de cooperación internacional aporten ideas y apoyen a usuarios específicos, de acuerdo con sus necesidades, utilizando herramientas, fuentes de información, redes de organizaciones y sectores y usuarios que son parte de Centro Clima.

Finalmente, los productos de Centro Clima son regionales, no compiten con las capacidades de los países sino que las complementa y “apalanca”, con un enfoque regional que brinda apoyo al aportar información presentada estratégicamente, para una mejor toma de decisiones.

5. Conclusiones del capítulo

Las consecuencias de los desastres y del cambio climático tienen una incuestionable expresión territorial, social y económica; en el caso de los países centroamericanos, es aún más significativa, dadas sus características geológicas y climáticas así como a las condiciones de desarrollo humano que influyen en los distintos contextos de vulnerabilidad y de riesgo. A la vez, éstas características pueden convertirse en una oportunidad para revertir, mediante iniciativas de política pública, las condiciones que favorecen la aparición y consolidación de esa vulnerabilidad, siendo una opción, la adopción de BPR como los mencionados en este artículo.

Los BPR de tipo intangible representan una alternativa para contribuir al proceso regional de integración en Centroamérica, con base en la intervención que se puede realizar a partir del abordaje de temas estratégicos, tales como el riesgo de desastres y su gestión, el cambio climático, su adaptación y mitigación, entre muchos que pueden ser objeto de este tipo de enfoque, y que son del interés y la prioridad en todos los países centroamericanos.

Las experiencias expuestas muestran que estos BPR y otros similares en ámbitos igualmente relevantes, pueden convertirse en esquemas a partir de los cuales se potencien sectores clave tanto de naturaleza pública como privada, mientras a la vez, se protege la inversión pública en sus distintos niveles de gestión, con base en la toma de decisiones cada vez más adecuada a las necesidades de la sociedad, en cualquiera de sus contextos. Acudiendo a la unión teórico – técnica de procesos que puedan ser adoptados y replicados entre los países de la región, sería posible capitalizar el esfuerzo nacional y regional que se viene realizando durante las últimas tres décadas, para recuperar y fortalecer la institucionalidad, afectada en el pasado por diversos conflictos.

Para obtener resultados óptimos de estas iniciativas, es necesario que, ya sea en la forma de programas o proyectos, su diseño esté orientado a la gestión del conocimiento, entendido este como un capital esencial para el crecimiento económico de los países, la reducción de las asimetrías entre ellos y el aumento del bienestar en una mayoría de la población centroamericana. Al final, este es el fin último de toda iniciativa dirigida a la política pública.

Este reto expone también la necesidad de lograr nuevas formas de gestionar la institucionalidad y de incorporar a los actores pertinentes, creando las condiciones que conduzcan a su participación y apropiación de los aportes de un BPR, tanto en lo metodológico como en lo técnico y tecnológico, reconociendo que se han incrementado los retos derivados de los aspectos que afectan a la población en la actualidad. Esto implica otorgar protagonismo a los municipios y ONG, al igual que a las alianzas con los actores de la cooperación y el sector privado, donde muchos serán a la vez gestores de información y usuarios de ésta, en el día a día, con diferentes propósitos.

Si se desea convertir en permanentes las acciones descritas con base en los casos expuestos, se requiere fomentar el interés por la protección de la inversión pública como una política de Estado permanente desde el propio nivel local, con perspectiva de largo plazo y de integración de todos los sectores pertinentes. Se hace necesario un mejoramiento en las capacidades técnicas del recurso humano y la modernización de este, tanto en cuanto a los temas vigentes y complejos de la realidad de la gestión institucional y del territorio, así como en las opciones para asumirlas, desde la técnica y la tecnología, empleando los recursos para su difusión y adopción.

6. Referencias bibliográficas del capítulo

ADB. 2005. Climate Proofing—A Risk-based Approach to Adaptation”, Asian Development Bank.

Arias. Alberto. 2016. Un acercamiento a la teoría de los Bienes Públicos Regionales. Cuadernos Centroamericanos del ICAP. ICAP. San José, Costa Rica.

BID. 2016. Iniciativa de Bienes Públicos Regionales. En: <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales,2803.html>

Estado de la Región. 2010. IV Informe del Estado de la Región. Efectos del Cambio Climático para Centroamérica. Preparado por Lenin Corrales para el Programa Estado de la Nación. CONARE, PNUD, Defensoría de los Habitantes. San José, Costa Rica.

IPCC. 2014. Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para Responsables de Políticas. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. GT II. OMM, PNUMA.

National aeronautics and space act of 1958, Ley U.S.C. 1958.

Plattner, Hasso., Meinel, Christoph. &, Leifer, Larry J., eds. 2011. Design thinking: understand, improve, and apply. Understanding innovation. Berlin: Heidelberg:Springer-Verlag.

PNUD. 2010. Nota conceptual: hacia un blindaje climático de la infraestructura pública. PNUD, El Salvador. San Salvador.

Segura, Olman. &, Muñoz, Edgardo. 2016. Bienes Públicos Regionales, BPR, como instrumentos de integración y desarrollo: el caso de la ausencia de un BPR en el Golfo de Fonseca. Cuadernos Centroamericanos del ICAP, No. 18. BID, ICAP. San José, Costa Rica.

USAID. 2006. Global Climate Change – E-Cam: regional program. Washington, DC

Visser, Willemien. 2006. The cognitive artifacts of designing. Lawrence Erlbaum Associates.

VII. CAPÍTULO CINCO.

BPR como propuesta para fortalecer la cooperación e integración regional en Centroamérica

Olman Segura Bonilla²⁹
Luis Diego Segura Ramírez³⁰

1. Introducción al capítulo

El objetivo de esta publicación ha sido analizar, desde distintas aristas y estudios de caso, la potencialidad de los bienes públicos regionales como herramienta para fortalecer la cooperación e integración entre los países centroamericanos. Creemos en la integración centroamericana y nos interesa fomentarla a pesar de los retos que se tienen que superar.

Con la lectura de los cuatro capítulos previos queda claro que la teoría y práctica de los BPR no solo es extensa y abarca una amplia multitud de posibilidades; sino que inclusive, en la región centroamericana hemos venido creándolos desde muchos años atrás. Pero además, los estudios de caso nos permiten valorar

29 Ph.D. Olman Segura Bonilla: Profesor catedrático del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE-UNA) de la Universidad Nacional. Obtuvo su doctorado en Economía de la Innovación y el Cambio Tecnológico en Aalborg University, Dinamarca. Máster en Economía del Desarrollo para América Latina de la Universidad de Queen Mary College en Londres, Inglaterra y doble bachillerato en Ciencias Políticas y Economía de la Universidad de Wisconsin, Eau Claire, EE.UU. Ha ocupado las posiciones de Rector de la Universidad Nacional, Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Email: osb1610@gmail.com

30 MBA. Luis Diego Segura Ramírez: Maestría en administración de empresas de ULACIT Costa Rica, postgrado en Integración Regional por la Fundación Etea y la Secretaría General del SICA. Profesor e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, consultor del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– en materia de bienes públicos regionales, prospectiva y en gobernanza local; actualmente cursa un doctorado en Desarrollo Sostenible en la Universidad de Maastricht en Holanda. Email: luisdiegosegura@gmail.com

las limitaciones, debilidades y demandas que este tipo de bienes públicos regionales implican para los Estados de la región y las administraciones públicas, que son, finalmente, los encargados de participar activamente en su creación y gestión.

Centroamérica por más de 60 años ha venido trabajando en fortalecer los procesos de cooperación e integración regional. Hoy día ese proceso es encarnado en el Sistema de la Integración Centroamericana. El mismo incorporando un conjunto de órganos, instancias e instituciones que abarcan una amplísima gama de temas, sectores y responsabilidades a nivel regional. No obstante, esa robustez institucional se ve limitada por las mismas características básicas que poseen sus países miembros, tales como limitados recursos económicos, alta fragmentación política, marcos jurídicos desactualizados y alta concentración y centralismo del poder en el ejecutivo y en las élites económicas.

A pesar de esas limitaciones son más que claros los beneficios de la integración para los países, expresados en el crecimiento e importancia del comercio intrarregional, la generación de mecanismos de facilitación del comercio, la aprobación de políticas consensuadas para la atención de temas críticos como seguridad, gestión integral del riesgo, energía, agricultura, entre otros, inclusive desarrollados en los capítulos previos.

Resulta evidente que la cooperación y acción conjunta entre los Estados centroamericanos generan beneficios sumamente importantes, que de no existir la institucionalidad regional, sería muy difícil generar. No obstante, desde finales de los 90 es recurrente la demanda de reformas y revisiones a la institucionalidad regional. Algunas de estas demandas han generado un conjunto de reformas que el Quinto Informe del Estado Región clasifica en tres olas de reforma (2016. pp: 306-307), siendo la primera orientada a “ordenar el proceso de creación de órganos e instrumentos regionales”, la segunda ola reformista se centró en atender las “debilidades de gestión” y finalmente la tercera ola, que enfoca su labor en “dar direccionalidad al proceso, al incorporar los cinco ejes estratégicos de la integración” (Ibídem).

Esta tercera ola de reformas es particularmente importante por cuanto genera un conjunto de planes, políticas y estrategias de gran valor para orientar el proceso integrador y sus instituciones respecto de objetivos estratégicos tanto globales como sectoriales.

Ahora bien, el gran reto que enfrenta este proceso es cómo hacer que la institucionalidad regional brinde cada vez más beneficios concretos para los Estados y los ciudadanos que son los que en última instancia deben percibir los beneficios del accionar público.

La acción conjunta que permite la institucionalidad regional debe convertirse, entonces, en una impulsora en la creación de bienes públicos de carácter regional. Estos BPR deben satisfacer las demandas comunes de acción pública en las áreas donde, los Estados, de forma individual no lograrían los efectos deseados o el costo de la generación de los mismos sea muy alto y o su funcionalidad sea muy limitada. Casos como el de la política agraria común de la Unión Europea es un ejemplo claro de cómo la institucionalidad regional puede impulsar la consecución de un conjunto de BPR cuando las condiciones para su producción (costo), generación (un solo Estado no es suficiente para producirlo) y o beneficios (si solo uno procura generarlo los resultados son muy limitados o nulos) (Cooper et al. 2009)

De acuerdo con lo anterior, el presente capítulo centra su abordaje sobre la premisa de que, los BPR, son un instrumento de gran relevancia para fomentar la cooperación y la integración en Centroamérica. Además, tiene el gran potencial de generar un conjunto de beneficios a la población, impactando de forma decidida en el desarrollo sostenible de la región en su conjunto. Por ende, en este capítulo se presenta una propuesta sobre cómo impulsar una agenda de creación de BPR desde la institucionalidad regional del SICA.

2. Propuesta de agenda de trabajo para generar BPR con apoyo desde la institucionalidad del SICA

Esta sección responde a la pregunta de ¿cómo, desde la institucionalidad regional del SICA, se puede impulsar una agenda de creación de BPR que promuevan la cooperación y la integración entre los Estados centroamericanos y que a la vez brinden resultados que impacten de forma positiva el desarrollo sostenible de las sociedades centroamericanas?

En la última década, del 2003 al 2014, se han desarrollado y financiado por parte del Banco Interamericano de Desarrollo un total de 114 proyectos en América Latina, pero solo 23 para Centroamérica. Actualmente solo existen 8 proyectos en proceso de implementación, por un monto de \$8.2 millones, pero que no necesariamente han respondido a la lógica de la integración regional, pues sólo 2 de ellos integran los 8 países, otros dos a 7 países y solo uno a seis países. Pero además, solo algunos de estos casos son respaldados y/o administrados por las Secretarías de la Integración.

En este sentido, se propone una iniciativa de apoyo a la creación de capacidades para la generación y gestión de proyectos de bienes públicos regionales que fortalezcan el proceso de integración y su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos centroamericanos. Éstas iniciativas de proyectos podrían ser puestos a la consideración de los Estados y actores que cooperen con la región ya sea con fondos no reembolsables tanto como fondos reembolsables³¹. El objetivo es que esos proyectos reúnan los requisitos de integrar varios países y que respondan a iniciativas articuladas por secretarías o instituciones del sistema, que consideren los objetivos de crecimiento económico, equidad social, conservación ambiental y desarrollo sostenible.

31 Actores como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre otros podrían ser algunos de los cooperantes.

Para impulsar este tipo de proyectos se plantea la necesidad de crear una “guía o plantilla” para la elaboración de este tipo de proyectos, pero que además considere la capacitación en la Región. Esta capacitación y acompañamiento se puede realizar de forma bimodal (presencial y virtual), y arranca con la fase de elaboración de las propuestas de proyectos, continuando luego con el inicio o puesta en marcha de la unidad ejecutora internacional y el inicio de operaciones correspondientes. Aquí el rol y experiencia del Instituto Centroamericano de Administración Pública, es clave para llevar a cabo estos esfuerzos. Igualmente, es importante proseguir con la línea de investigación en BPR, de la cual forma parte esta publicación y es impulsada por el ICAP, procurando identificar los elementos que hacen posible que los BPR sean instrumentos exitosos para la integración en Centroamérica, que generen empleo, mejoren las condiciones de vida, impulsen la adaptación al cambio climático y/o nos permitan una mejor métrica en el transitar hacia el desarrollo sostenible.

Para impulsar esta iniciativa se propone que tenga una duración de 4 a 5 años y se sugiere su implementación en tres etapas:

- Etapa I: Investigación, elaboración de la guía, búsqueda y promoción de una cartera de financiamiento.
- Etapa II: Desarrollo de un Diplomado en Gestión de BPR y diseño de los primeros proyectos.
- Etapa III: Ejecución de Proyectos BPR y evaluación y sistematización de los resultados alcanzados.

Objetivo general de la iniciativa

Desarrollar una metodología propia para la gestión de Bienes Públicos Regionales desde y para la integración centroamericana, que propicien mayor desarrollo económico y mejore la calidad de vida de la población centroamericana.

Objetivos específicos

Ob. Esp. 1: Realizar una investigación para identificar los elementos comunes de los BPR exitosos en la región Centroamericana, y crear una guía propia que facilite el desarrollo de proyectos de BPR impulsados desde la integración.

Ob. Esp. 2: Promover la creación de una cartera de financiamiento que permita impulsar la implementación de los proyectos de BPR diseñados con el apoyo de la iniciativa.

Ob. Esp. 3: Desarrollar capacidades técnicas mediante la creación de un Diplomado en “Gestión de Proyectos de Bienes Públicos Regionales para la Integración Centroamericana” con personal de las Secretarías y las Instituciones Regionales miembros del SICA y representantes del sector productivo de la Región.

Ob. Esp. 4: Promover el desarrollo de propuestas de BPR con las y los funcionarios capacitados de las Secretarías de Integración y representantes de los países objeto del proyecto para presentar a evaluación de la cartera de financiamiento.

Sin duda una iniciativa como esta debe contar con el apoyo del más alto nivel de la institucionalidad regional, en este sentido se considera fundamental no solo el rol del ICAP sino sobre todo la participación decidida de la Secretaría General del SICA y de los más altos órganos de dirección política del Sistema como lo son la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Un esfuerzo en esta línea, de seguro contribuiría a darle un nuevo sentido y ritmo al proceso integrador, sino que, sobre todo, generaría un importante conjunto de bienes públicos al servicio de las sociedades centroamericanas que podrían impulsar su desarrollo sostenible desde la acción regional y con acciones concretas en cada uno de los sitios seleccionados para cada proyecto de BPR.

Creemos que los BPR podrían ser una herramienta muy útil para que la direccionalidad de la integración lograda en la segunda década del siglo XXI sea acompañada con una mayor motricidad para impulsar el desarrollo sostenible en Centroamérica de la mano de su proceso integrador.

3. Referencias bibliográficas del capítulo

Cooper, Tamsin., Hart, Kaley. & Baldock, David. 2009. Provision of public goods through agriculture in the European Union. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London.

Programa Estado de la Nación. 2016. Quinto Informe del Estado Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorporaría como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, ONU, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Su propósito ha sido desarrollar y formar al personal del sector gubernamental, asesorar a los gobiernos miembros, y apoyar la integración centroamericana, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel de doctorado, maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social, Gestión Pública y Ciencias Empresariales, las cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.

