

BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

Análisis Transfronterizo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola

Proyecto Hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) transfronterizos de la Cuenca del Río Sixaola compartida por Costa Rica y Panamá

Proyecto Conectando Comunidades y Ecosistemas – Cuenca Binacional del Río Sixaola

Unidad Técnica encargada

Tatiana Bartels Ortega, especialista en Monitoreo y Evaluación.

Alison Alvarado Delgado, Asistente Técnico-administrativa.

Manuel Sancho Gutiérrez, Comunicación

Nota de divulgación

Este documento puede usarse total o parcialmente si no es para su venta y se cite la fuente. Producido en la Cuenca Binacional del Río Sixaola compartida por Costa Rica y Panamá, en mayo de 2024.

Agencia implementadora y garante técnico: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Organización ejecutora: Organización para Estudios Tropicales (OET)

Introducción

El Análisis Transfronterizo (AT) de la Cuenca Binacional del Río Sixaola forma parte de la metodología ADT/PAE (Análisis Diagnóstico Transfronterizo/Programa de Acción Estratégica) para proyectos de Aguas Internacionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Este análisis tuvo como objetivo evaluar la naturaleza y gravedad de los problemas y amenazas ambientales transfronterizos, así como sus causas e impactos en un contexto socioeconómico, político e institucional específico.

La elaboración de este análisis se hizo durante nueve meses, desde agosto de 2022 hasta junio de 2023, con la facilitación del Programa Estado de la Nación (PEN) y coordinación del Proyecto. Durante este tiempo, se realizaron seis talleres participativos con un Grupo Núcleo compuesto por actores clave de instituciones de ambos países, así como por personal municipal y personas líderes locales con conocimiento en diversas áreas relacionadas con la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

Durante el desarrollo del AT se tuvo 3 frentes de trabajo:

- El Grupo Núcleo: conformado por las personas que brindan los insumos técnicos para construir el AT. Tienen la autoría del documento. Este Grupo estuvo formado mayoritariamente por personas representantes institucionales, organizaciones de base, sociedad civil, universidad, entre otros, de ambos países.
- El Programa Estado de la Nación (PEN): se le contrató para la facilitación del ciclo de talleres con el Grupo Núcleo. Es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible que pertenece al Consejo Nacional de Rectores (CONARE). El PEN aplicó la metodología del GEF de acuerdo con los objetivos y alcance del AT, bajo la coordinación del Proyecto desde el Componente 1 de mejora de la gobernanza.
- La Unidad de Gestión de Proyecto (UGP): desde la UGP se articuló el trabajo entre el Grupo Núcleo y el equipo facilitador. Se encargó del seguimiento del proceso y las coordinaciones institucionales para su participación.

(Para obtener información detallada sobre la metodología empleada durante la elaboración del ADT, se recomienda consultar los volúmenes [I](#) y [II](#) del Análisis Transfronterizo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola disponibles en Sixaola.org)

Dado el alcance y la relevancia del Análisis Transfronterizo en la gestión del proyecto y los resultados esperados para avanzar hacia el Programa de Acción Estratégica (PAE), este documento sistematiza las buenas prácticas y lecciones aprendidas surgidas durante el desarrollo del AT con el Grupo Núcleo y el equipo facilitador. Esta acción de documentar lecciones responde al Componente IV de gestión del conocimiento, específicamente al resultado 4.1 y a los productos 4.1.1 y 4.1.3.

Metodología para la recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas

Durante la elaboración del AT, se llevaron a cabo seis talleres participativos con el Grupo Núcleo de trabajo. Como parte del ejercicio de devolución de resultados, en setiembre de 2023, se realizó una actividad específica para que los participantes de este grupo identificaran las buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso.

La actividad se basó en una guía de cinco preguntas formuladas previamente por la Unidad de Gestión del Proyecto (M&E y Comunicación). Estas preguntas se aplicaron y presentaron después en un espacio de pleno para recibir los aportes de todas las personas participantes. Se contó con la participación de 27 personas, 11 de Costa Rica y 16 de Panamá, de las cuales el 70% eran mujeres. Las preguntas facilitadas fueron las siguientes:

1. ¿Cuáles condiciones o situaciones facilitaron que se desarrollara el documento del análisis transfronterizo?
2. ¿Cuáles condiciones o situaciones afectaron el desarrollo del documento del AT?
3. ¿Cuáles otras acciones se pudieron haber realizado para desarrollar un AT más completo?
4. ¿Existe otra información que debió incorporarse en el AT?
5. Recomendaciones

Tras llevar a cabo la dinámica con los grupos de trabajo, se recopiló y sistematizó la información presentada por cada grupo. Esta información se agrupó según los temas en los que se encontraron coincidencias y se analizó para generar los resultados que se presentan en el siguiente apartado.

Resultados

a. Condiciones que facilitaron el desarrollo del Análisis Transfronterizo

Conformación de equipos interdisciplinarios y actores claves: Este proceso implicó la identificación de actores claves que fueron integrados en el proceso, y que formaban parte de diferentes sectores y organizaciones. La participación activa de las personas representantes del grupo núcleo de ambos países permitió el entendimiento común de los objetivos que planteaba el construir el AT. Dentro de los actores clave se contó con la participación de gobiernos locales, instituciones públicas, representantes de las comunidades y de grupos organizados.

La metodología y planificación del proceso AT: Se identificó como una condición clave para el desarrollo del AT contar con una metodología clara y una planificación detallada del proceso, la cual abarca diversos momentos en la construcción del AT:

- La primera condición en aspectos metodológicos fue haber ejecutado un proceso de capacitación sobre la metodología para la construcción del AT.
- El equipo facilitador condujo la metodología con el GN teniendo claro las particularidades del proceso de tipo multidisciplinario y binacional. Fue clave la facilitación, comunicación e integración entre participantes y equipo facilitador del Programa Estado de la Nación.
- Contar con un equipo facilitador con conocimiento técnico en las temáticas abordadas por el AT, lo cual facilitó el análisis y la transmisión de información por parte del GN.

Condiciones logísticas: Los participantes del proceso valoraron positivamente contar con un ambiente acogedor y cómodo para el desarrollo de las actividades. Se vincula a que se dispuso de financiamiento para asegurar espacios adecuados y movilizar personas de ambos países.

b. Condiciones que afectaron el desarrollo del AT

Disponibilidad de información: Hubo escasa información en los temas que priorizó el AT, especialmente la correspondiente a Panamá, proveniente de las autoridades hídricas. Asimismo, de la disponibilidad de información al momento de desarrollar los talleres.

Rotación de participantes y ausencia de actores claves: Durante el ciclo de talleres del AT, se observó una rotación y ausencia de las personas designadas en el Grupo Núcleo, lo cual dificultó el seguimiento adecuado desde las instancias que representaban y sus respectivos aportes técnicos. Además, se identificó la necesidad de incorporar personas clave de los gobiernos locales, representantes de los pueblos indígenas con conocimiento en la gestión del agua en sus territorios, así como personas con un perfil técnico más sólido.

Tiempos de discusión: Debido a la densidad de las temáticas abordadas por el AT, los tiempos de discusión durante el ciclo de talleres resultaron insuficientes para profundizar en las discusiones y para llevar a cabo un proceso de intercambio de información a nivel comunitario desde el equipo del AT.

c. Acciones que se pudieron haber realizado para desarrollar un AT más completo

La principal recomendación para llevar a cabo un proceso de Análisis Transfronterizo más exhaustivo es incluir trabajo de campo. Para el Grupo Núcleo, la metodología del AT debe incorporar una estrategia teórico-metodológica para obtener información cualitativa que permita comprender el territorio desde diversas perspectivas, como fenómenos sociales, condiciones naturales y culturales, utilizando instrumentos de recolección de información. La acción de incorporar trabajo de campo dentro de la metodología del desarrollo del AT implica:

- El reconocimiento conjunto de la Cuenca del Sixaola y los puntos críticos para su análisis desde un enfoque cualitativo y cuantitativo en el Grupo Núcleo. En el AT se identificaron problemas que tienen como causa las actividades del sector empresarial-productivo que no incorporan un análisis y/o espacio de diálogo conjunto para una mejor comprensión de la problemática.
- Inspecciones en los sitios donde se han identificado problemas ambientales compartidos, para una mejor comprensión desde la práctica y validez técnica.

- El levantamiento de información de campo, a través de censos comunitarios, para un mejor conocimiento de la Cuenca y de cómo su población vive las problemáticas desde la práctica y las dinámicas sociales, naturales, culturales y políticas.
- La incorporación de actores clave: si bien este fue un factor que facilitó el desarrollo del AT, también la ausencia de actores claves, principalmente comunitarios, del sector productivo y gobierno local, implicó vacíos de información desde lo local para un más amplio análisis de la información.

d. Información que debió incorporarse en el AT

Las personas integrantes del Grupo Núcleo consideran que el AT presenta vacíos de información relacionados principalmente con tres aspectos:

1. Data que sustente los análisis cualitativos sobre cada uno de los problemas ambientales transfronterizos; data sobre los últimos censos disponibles; datos desagregados por sexo; y antecedentes estadísticos sobre las condiciones de la Cuenca, especialmente sobre condiciones de vulnerabilidad por la variable de cambio climático.
2. Aspectos de índole cultural: el AT como instrumento base para el PAE, tiene carencia de información sobre el componente multicultural de la Cuenca, específicamente, sobre la población afrodescendiente, indígena y migrante. La oportunidad de mejora en este aspecto se orienta a recabar información comunitaria con líderes, organizaciones locales y los sectores productivos.
3. Lecciones aprendidas de proyectos ejecutados en la Cuenca: la Cuenca Binacional del Río Sixaola ha sido sujeto de la ejecución de una amplia cartera de proyectos, que el Grupo Núcleo consideró debieron ser sujetos de revisión de los resultados y lecciones aprendidas e incorporados en el AT.

Recomendaciones

- Ajustar la metodología hacia un enfoque más participativo: integrar la participación de actores que no forman parte del GN (sector empresarial, líderes y lideresas comunitarias).

- Realizar un proceso de validación de los problemas ambientales transfronterizos con las organizaciones de base y de divulgación, con el propósito de realizar los ajustes desde la dinámica del contexto local.
- Realizar los debidos procesos de consulta, si así procede, con los pueblos indígenas.
- Fortalecer las capacidades de los actores claves para el proceso de participación en el AT en la temática ambiental (cambio climático) y marcos legales.
- Insistir en la convocatoria de actores claves y ampliar espacios de discusión de las problemáticas. Esto implica brindar seguimiento a los procesos de convocatoria de las partes interesadas, así como a las solicitudes de información. Asimismo, el GN señaló la necesidad de contar con mayor tiempo y espacio en los talleres para realizar los análisis de las problemáticas que requerían una mayor comprensión desde lo técnico y comunitario.

Lecciones aprendidas desde el equipo facilitador del Programa Estado de la Nación

a. Conformación del Grupo Núcleo limitó el alcance, perfil, profundidad y continuidad de sus aportes al AT

La metodología del GEF para el AT y el PAE define la conformación de un GN con un perfil técnico y no en una participación colegiada, además de una asignación no sustituible de las personas. La conformación del GN no fue prevista de esta forma, y se desarrolló bajo las siguientes condiciones:

1. Las personas que conformaron el GN no fue de un nivel técnico en todos los casos.
2. Dado que las personas del área del Proyecto no cumplían con el perfil técnico requerido, se construyó una visión colegiada (“representante de” y no la persona concreta), estos además con poco compromiso de las instituciones detrás de las personas, especialmente en materia de información aportada para el Análisis.
3. Hubo rotación de personas con base en la lógica de “representando a...”, lo cual se había indicado en el acta de constitución del GN en el taller de arranque que no se permitía. Lo anterior generó:
 - Participaciones sin curva de aprendizaje o apropiación de la metodología del proceso.
 - Escaso aporte técnico en algunos casos (con excepciones, por supuesto, notables).
 - Limitación de ampliar algunas perspectivas (por ejemplo, de género).
 - Cambios de perspectiva que no fueron considerados porque venían de personas distintas.
 - Serias limitaciones para localizar información y recibir retroalimentación técnica de fondo, la cual debía venir del Grupo y sus entidades, pero se debió compensar con búsqueda complementaria.

El GN debe ser técnico, y esto puede implicar varios aspectos a negociar. Por ejemplo, que en áreas de interés en que no hay personas con el perfil requerido, se recurra a personas de entidades centrales para su respectiva designación. Los requerimientos de un perfil técnico no deben sustituir, en ninguna circunstancia, la participación local, pero no puede priorizarse lo segundo

cuando no exista alguien con idoneidad. Una visión comparativa pudo resultar útil, pues el enfoque fue muy local, no siempre con visión ubicada en contexto más amplio.

Lo anterior hace énfasis en el cumplimiento de lo que establece la metodología AT-PAE; es decir, una participación no colegiada (aunque sí diversa), técnica y no reemplazable. Y particularmente, un mayor compromiso de las personas para aportar con visión de grupo de trabajo, información e insumos desde su posición.

b. Carencia de perspectivas concretas en los aportes del Grupo Núcleo dejan vacíos que serán clave en proceso del PAE

Si bien la conformación del GN no debe ser colegiada, sí es clara la metodología en la necesidad de incorporar visiones diversas (no “representación”). Algunas no se subsanaron a lo largo del proceso. Por ejemplo, el sector privado no solo es un actor clave sino, sin duda, con músculo y poder en el proceso por venir (PAE), sin embargo, hubo una decisión de la Coordinación del Proyecto y del Componente 1 de mejora de la gobernanza de no involucrarlo.

La no incorporación del sector privado puede ser una apuesta válida, sin embargo, es recomendable revisar la pertinencia de incorporarlo conforme se avance al proceso PAE. De la misma forma con la incorporación de la perspectiva indígena, población con la cual se abordó con un ejercicio de divulgación y debate, pero que de generarse un problema con estas poblaciones y el PAE, no es “defendible” como consulta o, al menos, como participación de esa visión en el debate y construcción del AT.

Hay que subsanar la falta de perspectivas identificadas al momento de la conformación del GN y no avanzar sin dichas perspectivas. No se debe “acomodar” el GN para evitar confrontación; esto es parte de la riqueza que podría dar pertinencia y realismo a las conclusiones. Una alternativa puede ser el intercambio con sectores clave.

c. Hubo un choque entre el esfuerzo organizacional, los puntos de partida teóricos-conceptuales y los logros en materia de incorporación de la perspectiva de género

Es un hallazgo que, en el Grupo Núcleo, la incorporación sistemática, consistente y profunda de la perspectiva de género fue limitada, sino más bien escasa o nula en muchos casos. Esta circunstancia puede responder a varios factores:

1. Como una carencia de la metodología, los equipos o el proceso, o como un hallazgo independiente de lo anterior. Sí es criterio del equipo facilitador que las herramientas para provocar esa incorporación estaban a mano. Se generó una charla introductoria clara, se insistió en la relevancia y se trabajó en los grupos. Sin embargo, varios elementos señalan más bien a la opción b, que las personas no ampliaron el tema ni supieron enfocarlo en la mayoría de los problemas identificados. El tema no estaba posicionado o no fue de interés en el GN.
2. No existían en el GN personas con criterio técnico en el tema, incluso quienes venían de entidades relacionadas directamente había resistencia a aportar esa perspectiva, como sucedió en las charlas iniciales.
3. Hubo manifestaciones en varios espacios que denotan poca penetración y asimilación de aspectos básicos de la perspectiva de género y explican parte del problema. Algunas de estas manifestaciones citaban de la siguiente forma:
 - El reclamo de “por qué tener que hablar de mujeres y no de...” otros grupos
 - La negativa de personas de institutos de la mujer a siquiera definir el concepto para el resto del grupo
 - La expresión en el Encuentro de mujeres¹ de que “aquí no hablen de *género*, aquí es *mujer*”, que habla sobre la penetración de una resistencia fundada en la visión conservadora y opuesta a la supuesta “ideología de género” que ha alterado el discurso en general en el país.

El tema se intentó subsanar con entrevistas y con la participación en ese encuentro, pero no modifican lo central: en el Grupo Núcleo, no fue un tema asumido con relevancia por las personas participantes, no una debilidad metodológica.

¹ El Encuentro Binacional de Mujeres de la Cuenca del Río Sixaola se llevó a cabo entre el 28 y 30 de octubre del 2022 con el objetivo de Generar un espacio de reconocimiento de los procesos organizativos de las mujeres y su labor en la Cuenca Binacional del Río Sixaola para fortalecer la articulación a largo plazo y las capacidades de acción hacia el trabajo por la Igualdad de Género en el marco del proyecto. En el marco de este encuentro se realizó la identificación de problemas con enfoque de género como insumo para el AT

Esta lección conlleva a aceptar y abordar el hallazgo de no dejar el análisis en las estrategias metodológicas hacia un proceso de captura de información, sino más bien hacía una etapa previa de posicionamiento del tema de género. En el proceso de construcción del AT la incorporación de la perspectiva de género no fue interiorizada ni de interés de algunos de los sectores presentes. Es preciso repensar la estrategia de la incorporación del enfoque de género desde una metodología que aborde los riesgos, limitaciones, y complejidad del territorio y su población.

d. La falta de información debilita el análisis y permite debates con poca base empírica

Si bien la metodología plantea que este es un diagnóstico “con la mejor información disponible”. Sin embargo, la debilidad de datos territoriales, sectoriales y específicos, sistemáticos, pertinentes y actualizados, se combina con el limitado aporte técnico en algunas áreas. Muchos de los problemas identificados no tienen datos de sustento empírico. En muchas ocasiones, el Grupo Núcleo no cumplió con información ofrecida, con excepciones por supuesto. Incluso desde el inicio del proceso el equipo de la Unidad del Proyecto sugirió la puesta en marcha de estudios específicos de varios tipos, que no se concretaron; o se produjeron tarde – como se menciona adelante – y ni se incorporaron al proceso (con excepción del tema de género). E incluso el punto 1 de la metodología que era la delimitación concreta del área de la cuenca, estuvo listo ya con el proceso terminado.

Recomendación

Este proceso puede aportar hallazgos que permiten insistir en el PAE, en la necesidad de crear registros básicos de información que no dependan solo de entidades centrales. Además, hay que tener claridad sobre la información disponible y la ofrecida para el proceso.

e. Hubo discrepancias entre la “promesa” de información, las indicaciones iniciales, la “demanda” de productos establecidos en inicio y la realidad sobre la marcha

Aunque es normal que exista alguna diferencia entre lo establecido en términos de referencia y acuerdos iniciales entre partes, hubo poca claridad inicial sobre dos elementos que luego fueron cambiando: a) la información disponible de parte de la Unidad del Proyecto o aportada por el Grupo Núcleo y b) los alcances, magnitud y fuentes de los reportes temáticos.

En el primer caso, las primeras reuniones abrieron la puerta a la idea de una elaboración paralela de estudios técnicos que el Proyecto realizaría (no el Equipo facilitador). Ejemplos de ello son: a) la definición de los límites físicos de la zonas analizada (paso 1 de la metodología del AT y último en estar disponible), b) la ausencia de estudios complementarios señalados al inicios (monitoreos de contaminación y otros), con la notable excepción del estudio sobre género del Proyecto, c) la incertidumbre sobre los alcances de los Reportes Temáticos, planteados al inicios como un documento complementario, breve y con base en información dotada por el grupo y las entidades. Sobre los Reportes Temáticos, el desarrollo fue más amplio que lo planteado al inicio, pero sin los procesos o tiempos normales de una investigación académica completa (como los plantearan el PEN, si ese hubiera sido el objetivo de la contratación).

Recomendación

La claridad de los términos de referencia siempre es central. Aunque sean normales y posibles ajustes en el tiempo, hubo cambios entre los aspectos de arranque, las reglas del juego y lo esperado de los procesos y productos. Es probable que eso se pueda resolver en el inicio, pero también, es central hacer más explícitos los cambios en el camino, para claridad de las partes.

Consideraciones finales

El proceso de elaboración del Análisis Transfronterizo (AT) de la Cuenca Binacional del Río Sixaola ha proporcionado valiosas lecciones y buenas prácticas que serán fundamentales para futuros proyectos de gestión de recursos hídricos y cooperación transfronteriza. A continuación, se resumen las consideraciones finales más importantes derivadas de la información anterior:

1. Aunque el equipo facilitador y las personas integrantes del Grupo Núcleo poseían conocimientos técnicos sobre las temáticas abordadas, la escasez de información de diversos temas y problemáticas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola tuvo un impacto considerable en la construcción del AT.
2. Lo anterior, unido al incumplimiento de acuerdos de diversas partes para producir información específica de la Cuenca, no solo afectó la calidad de las discusiones; sino que también comprometió la capacidad del equipo para llevar a cabo un análisis profundo y completo. En particular, afectó significativamente el análisis cualitativo, necesario para comprender las diversas afectaciones sociales, culturales y naturales que impactan a las distintas poblaciones en relación con los problemas ambientales transfronterizos incluidos en el AT. Por lo tanto, se resalta la necesidad de producir, gestionar y recopilar información sobre la Cuenca Binacional del Río Sixaola.
3. La falta de participación del sector productivo y gobiernos locales en el proceso de construcción del AT limitó la inclusión de conocimientos, información y retroalimentación técnica de estos sectores. Además, también puede sugerir una falta de interés o compromiso por parte de estos actores en el proceso para mejorar la situación de la Cuenca, principalmente porque se identificaron problemas que tienen como causa las actividades del sector empresarial-productivo.

Sistematización elaborada a partir de las siguientes fuentes de información

- Memoria del VI taller adopción del Análisis Transfronterizo y recopilación lecciones aprendidas Cahuita, Costa Rica (20 de setiembre, 2023)
- Reporte de lecciones aprendidas del equipo facilitador, Programa Estado de la Nación (PEN) (25 de julio, 2023)
- Sistematización y edición de la UGP. Monitoreo y Evaluación; Comunicación.