

## 12ème Congrès de l'Association Française de Science Politique

Paris 9- 11 juillet 2013

### Section thématique 40

#### La gouvernance ouverture démocratique ou pluralisme limité

**Auteur :** Tania Rodriguez, doctorante Université Paris-Diderot, Laboratoire Société En Développement. Etudes Transdisciplinaires (SEDET), Université du Costa Rica.

**Sujet :** Coopération transfrontalière et gouvernance : Le rôle d'acteurs transnationaux dans la gestion des bassins transfrontaliers de l'Amérique Centrale, le cas du bassin du fleuve Sixaola entre le Costa Rica et le Panama.

#### Introduction

En Amérique Centrale la majorité des aires protégées, ainsi que les principaux réservoirs d'eau (bassins ou aquifères) sont localisés sur les zones de frontières (Kauffer, 2006: 10). Ces frontières ont été tracées en utilisant comme repères des cours d'eau, autour desquels se concentrent les principales réserves d'eau douce de l'isthme, sa plus importante biodiversité, et une pluralité culturelle liée à la grande diversité ethnique de ses habitants. D'après Edith Kauffer, cette richesse naturelle localisée autour de bassins transfrontaliers représente 36% du territoire centraméricain.

Ces frontières jouissent d'une importance géopolitique, en tant que lieux de convergence, du point de vue des transports comme des ressources naturelles, vitales pour les populations et l'activité économique (énergie hydroélectrique, eau potable, pêche, agriculture et industrie). La localisation de ces ressources engendre des particularités, puisqu'elles doivent être partagées par les communautés habitant les deux rives, entraînant ainsi des dynamiques de conflit et de coopération.

Si les régions transfrontalières centraméricaines sont très riches au niveau environnemental, leur conservation n'est pas le résultat de la volonté politique des gouvernements mais plutôt le résultat de l'isolement historique de ces zones. Les faibles taux d'investissement public dirigés vers ces zones témoignent d'une marginalisation que n'ont pas remis en cause les Etats. Debarbieux (2005) en parlant des frontières alpines, souligne la « *gracieuse et ironique* » reconversion de « *no man's land politiques* » en importants sanctuaires écologiques.

Les frontières centroaméricaines accueillent des nombreuses initiatives, encouragées par des organismes de coopération internationale (coopération européenne et états-unienne), des organismes multilatéraux (PNUD), des banques internationales (BID) ou des organisations non gouvernementales (ONG) comme l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), The Nature Conservancy (TNC) et RUTA, entre autres.

Les résultats présentés dans cette communication font parties d'un processus de recherche doctorale en cours, qui cherche à mettre en relation la frontière, l'environnement et les acteurs collectifs, soit locaux, nationaux ou exogènes (internationaux et transnationaux), pour ainsi comprendre comment ces acteurs agissent à différentes échelles et influencent la gestion environnementale de régions transfrontalières en Amérique Centrale. Cette thèse veut étudier ce jeu d'acteurs autour des dynamiques de coopérations et de conflits qui se produisent en deux régions transfrontalières localisées en Amérique Centrale, et qui correspondent plus spécifiquement au bassin du Río Sixaola (entre le Costa Rica et le Panama) et celui du Río San Juan (entre le Costa Rica et le Nicaragua).

La présente communication veut plus particulièrement analyser le rôle des acteurs "exogènes" (ou transnationaux) dans les processus de gouvernance environnementale de la région frontalière localisée entre le Costa Rica et le Panama, autour du bassin du fleuve Sixaola.

L'information empirique a été produite durant les années 2011-2012, à travers la réalisation de 80 entretiens approfondis semi directifs avec des acteurs gouvernementaux (nationaux et locaux), des acteurs de la société civile (autorités indigènes, associations de développement, coopératives, entre autres.), des fonctionnaires publiques (Ministères et Chancelleries), les responsables des Commissions binationales, les chercheurs, les leaders communautaires, les experts et techniciens des organisations non gouvernementales (ONG) et les représentants des organisations intergouvernementales (OIG) (comme la Banque Interaméricaine de Développement).

Ces entretiens ont été conçus pour permettre l'identification des réseaux d'acteurs frontaliers, définir le type de relations qu'existent entre eux (capacité d'influencer, proximité, confiance, coopération, tension et conflit), ainsi que déterminer le mode de mise en œuvre de ces projets. Nous essayerons de démontrer comment ces zones marginales bénéficient largement de l'investissement de ces organismes, bien que leur présence engendre aussi une importante dépendance vis-à-vis des ressources procurées ou de l'appui technique de ces « experts » internationaux. Par la suite, nous analyserons les actions entreprises par ces projets et plus

particulièrement les actions de lobbying sur les gouvernements, ainsi que les processus de gouvernance locale qu'ils encouragent à travers la mise en place d' « espaces ou plateformes de gouvernance ».

Nous présenterons dans un premier temps, les frontières d'Amérique Centrale et plus particulièrement le bassin du fleuve Sixaola, pour ensuite dans un second temps, examiner les différents projets de conservation de l'environnement encouragés par ces acteurs exogènes (ONG internationales, OIG et Alliances Publiques et Privés) sur cette région de frontière. Dans une troisième partie, nous analyserons les processus de gouvernance environnementale entrepris par ces acteurs exogènes, nous essayerons de déterminer comment ces acteurs conçoivent la « gouvernance », comment ils mettent en place leurs projets et quels sont les instruments qu'ils emploient. Finalement, nous débâterons sur l'impact de ces processus dans la démocratie et nous tenterons de déterminer si ces processus de gouvernance environnementale qui sont mis en œuvre localement, favorisent « l'ouverture démocratique » ou si par contre ils mettent en place un « pluralisme limitée ».

#### **I) Les frontières centraméricaines, fragmentation, marginalité et environnement**

Les frontières sont « *l'enveloppe continue d'un ensemble spatial, d'un Etat* » que pour Foucher a atteint suffisamment de « *cohésion politique interne et d'homogénéité économique* » ( Foucher 1991:38) et ont comme fonction le marquage de « *l'isonomie intérieure et la discontinuité politique avec d'autres ensembles sociopolitiques* » (Foucher : 39). Les habitants de ces périmètres délimités par les frontières, sont les citoyens d'un même Etat et sont soumis à un régime politique et à des normes qui leurs octroient les mêmes droits et devoirs. C'est ainsi que les frontières génèrent une situation d'altérité qui se base sur la distinction d'un « dedans » et d'un « dehors », ainsi que la séparation d'un « nous » (qui partageons des mœurs, une origine et un destin en commun) et les « autres » les inconnus, les étrangers, les différents. La frontière pour Amilhat-Szary: « *marque ainsi le point de différenciation avec l'autre, elle matérialise l'altérité* » (Amilhat-Szary, 2011, p. 48). De leur côté, Hélène Velasco-Graciet et Christian Bouquet définissent la frontière nationale comme « *un territoire socialement déterminé, expression spatiale de souveraineté, de pouvoir et de citoyenneté, composé d'acteurs ayant parfaitement intégré, dès leur enfance, les normes d'une idéologie nationale désignant ce territoire comme contenant spatial de l'identité nationale.* » (Velasco-Graciet & Bouquet, 2006, p. 9) Tout au long de cette communication

nous essayerons d'analyser « la frontière » non comme une ligne qui marque une discontinuité, mais comme un objet spatial plus vaste qui est « *tout autant une construction sociale qu'une institution* » (Amilhat-Szary, 2011). C'est-à-dire une région dynamique et complexe, autour de laquelle se mettent en place de nombreux jeux d'acteurs à différentes échelles spatiales.

L'Amérique Centrale est une région particulièrement touchée par les dynamiques de frontières. Sur ses 523160 km<sup>2</sup> coexistent sept Etats, qui partagent 3455 km de frontières. Sur ces frontières vivent environ 3,6 millions de personnes, soit 13,1% de la population de la région (Matul, 2007, p. 77). La nature isthmique de l'Amérique Centrale lui confère une configuration géographique particulière. Cette région est vue comme une « étroite bande de terre entre deux océans » qui a servi de « pont » entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud (Medina, 2004, p. 9).

Il est important d'insister sur le fait que les frontières constituent des espaces particuliers qui se différencient d'autres espaces des Etats. Leur position de marge, leur proximité à un autre territoire, ainsi que les différentes activités qui se produisent autour d'elles comme les échanges commerciaux, la passage de la douane, le tourisme, la contrebande, le trafic de drogue et de personnes, entre autres, font d'elles un « lieu unique » avec une identité propre. Piermay affirmait que « *la frontière est un lieu où se passe quelque chose* » (Piermay, 2005, p. 220).

Les frontières en Amérique Centrale sont anciennes, puisqu'elles sont d'origine coloniale, elles ont eu un rôle symbolique déterminant dans la construction des identités nationales : « *le territoire devient un élément constructeur et la frontière acquiert la signification d'icône* » (Garcia Buchard, 1995 cité par Medina, 2009, p. 38). La protection des frontières ainsi que la clarification de leur tracé ont été instrumentalisés par les gouvernants pour susciter la cohésion interne (Medina, 2009, p. 38). En Amérique Centrale les Etats ont précédé à la construction de la Nation.

Malgré les efforts d'unification culturelle portée par la colonisation espagnole, ces huit « dyades » (terme proposé par Michel Foucher pour désigner une frontière commune entre deux états contigus, Foucher, 1991), qui existent entre ces sept pays, laissent entrevoir un

important morcèlement en de petits mondes où existe une grande diversité culturelle représentée par des populations métisses, indigènes et afro-descendantes. Pour Noëlle Demyk : « *L'isthme centroaméricain n'a jamais constitué un espace unifié : ce mince trait d'union entre deux masses continentales est un espace de transition naturel et culturel* » (Demyk, Noëlle, 2005, p. 73). Cette fragmentation politique et culturelle est une de ses caractéristiques les plus importantes et plus anciennes (Medina, 2004, p. 25).

Parallèlement à cette fragmentation, les frontières de l'isthme sont généralement mal intégrées et se caractérisent par une situation de marginalité. Lucile Medina fait appel à la théorie « centre-périphérie » pour les analyser, elle affirme que ces régions frontalières sont « la périphérie de la périphérie », puisqu'elles apparaissent en position de périphérie par rapport aux centres (peuplés, urbain, industrialisé) que sont les régions capitales localisées sur le versant Pacifique. Et dans le même temps, les pays d'Amérique Centrale sont des pays en voie de développement de petite taille qui sont perçus à échelle mondiale comme des périphéries par rapport aux pays industrialisés.

**Tableau 1 Indicateurs**

Lieu	Population	Extension Km2	IDH	Espérance de vie	Taux d'alphabétisation (%)
Talamanca ** (municipe frontalier costaricien)	33.081	2809,9	0,587 (80)	75,6	83,6
Changuinola (district frontalier de Panama) ***	98 310	4 016,5	0.688	–	–
Panama *	3,625.000	75.517	0.780 (59)	76,3	94,1%
Costa Rica*	4 793 700	51.100	0.773	79,4	96,2%

\*Source, Indicateurs internationaux de Développement Humain, Programme des Nations Unis pour le Développement, PNUD, 2012

\*\* Source : Atlas d'IDH par « canton » PNUD, Costa Rica, 2009 <http://www.pnud.or.cr/mapa-cantonal/atlas.pdf>

\*\*\* Source : <http://hdr.undp.org/en/nhdr/support/projects/239.pdf>

Ces régions frontalières sont ainsi des régions marginales qui se caractérisent par une forte ruralité et un faible peuplement (voir tableau 1). Elles sont resté à l'écart des dynamiques nationales impulsées par les centres et elles-mêmes ne sont pas des espaces moteurs, bien au contraire (Medina, 2004, p. 124). La présence des institutions de l'Etat comme la Police, les Ministères, les centres de santé, est aussi faible, ainsi que les ressources dont ils disposent.

Le manque d'investissements, d'infrastructures et de présence de l'Etat, a permis que des acteurs privés participent de plus en plus dans la gestion de ces espaces frontaliers.

Cependant, ces régions frontalières sont aussi des régions dynamiques, elles ont acquis une importance géopolitique grâce à leur position privilégiée<sup>1</sup> et à leur richesse environnementale (biodiversité et ressources naturels clés comme des bassins hydrographiques). L'importance environnementale de ces régions a été utilisée comme un argument articulatoire durant le processus de transition vers la démocratie, pendant lequel ces régions ont été présentées comme des « sanctuaires » naturels et culturels, dont leur conservation et leur développement pouvaient encourager l'intégration de la région "par le bas". Ce discours a encouragé des nombreux acteurs endogènes (autorités nationales et locales) et exogènes (régionaux, internationaux et transnationaux) a appuyé la signature d'accords régionaux et binationaux, ainsi que des projets et des programmes de coopération qui cherchaient principalement le développement et la conservation de ces régions<sup>2</sup>.

Les différentes initiatives d'intégration cherchaient à la fois à réduire l'importante fragmentation, motiver leur développement et consolider la paix et la démocratie dans l'isthme. En effet, l'Amérique Centrale a été pendant les années 1980 le théâtre de nombreuses révolutions et guerres civiles qui ont renforcé l'isolement et la marginalisation des régions frontalières. Consacrées aux luttes de guérillas, certaines frontières ont été délaissées, ou, mieux, oubliées au milieu des conflits, ce qui a contribué à la conservation des écosystèmes.

La question environnementale comme aspect de l'intégration apparaît très tardivement dans les débats régionaux, à la faveur des processus de paix de la fin des années 1990. Cet intérêt se matérialise par le biais d'accords, notamment au sein du Système d'Intégration Centraméricain (SICA), entre les différents gouvernements. L'environnement aura un rôle déterminant pour motiver la coopération et l'intégration entre des pays attachés à l'affermissement de la démocratie. Cet intérêt pour l'environnement se manifeste à travers

---

1 Les frontières centroaméricaines sont considérées comme stratégiques internationalement dans les incitatives de luttes contre le narcotrafic entreprises par différents pays et soutenues particulièrement par les EEUU. Pays qui les voient comme leurs propres frontières.

2 Un exemple important est l'accord signé en 1995 par les vice-présidents centroaméricains pour le "Développement durable frontalier" conçu grâce au support donné par l'Organisation des Etats Américains (OEA), le bureau d'intégration Economique Centroaméricain (Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) ) et la Fondation pour la Paix et la Démocratie (FUNPADEM). Cet accord conçoit le développement des zones frontalières comme un instrument pour renforcer les liens entre les pays et par conséquence l'intégration (Medina, 2009, p. 42).

différents projets, comme le Système International d'Aires Protégées pour la Paix (SIAPAZ) ou la création de la Commission Centroaméricaine d'Environnement et Développement (CCAD), qui fait actuellement partie du SICA. Ces débats environnementaux permettent aussi d'introduire des sujets plus sensibles comme la sécurité, la santé, la migration et l'éducation.

Parallèlement à ces initiatives de coopération formelles, des nombreux projets de coopération encouragés par la coopération internationale, s'installent dans ces régions frontalières. Même si la présence et l'influence d'acteurs exogènes ne sont pas récentes<sup>3</sup>, nous pouvons constater l'incursion à partir les années 1990 de nombreux projets et programmes de coopération environnementale, impulsés par ces acteurs exogènes (ONG internationales, agences de coopération, banques de développement, entre autres).

## **II) Les régions de frontière de l'Amérique Centrale : des laboratoires de gouvernance environnementale? Le cas du bassin transfrontalier du fleuve Sixaola.**

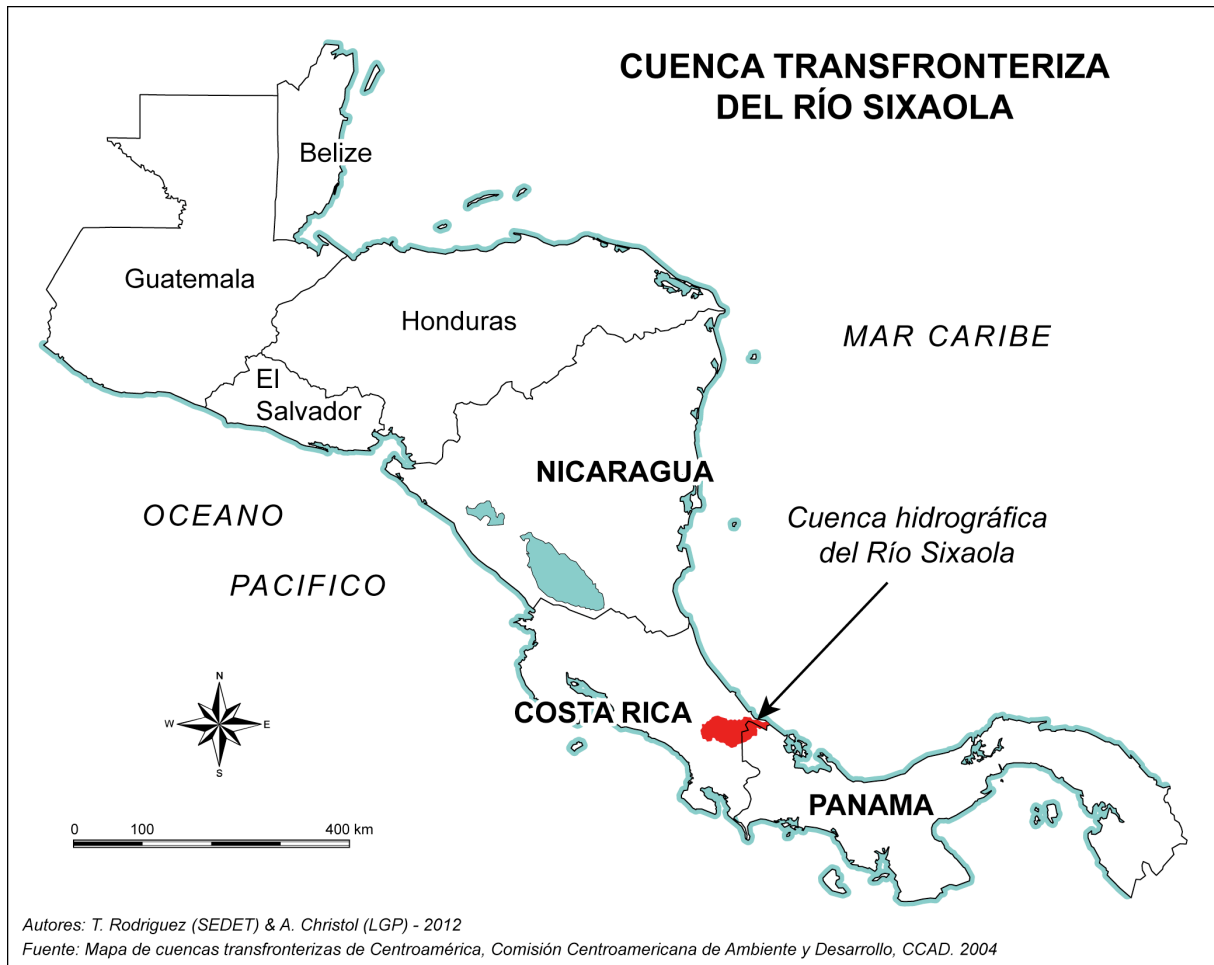
En Amérique Centrale, la frontière entre le Costa Rica et le Panama, ainsi que la frontière partagée par le Guatemala, l'Honduras et El Salvador, connue comme "El Trifinio", ont été considérées comme des sites propices à la coopération d'abord par l'absence de conflits frontaliers ou bilatéraux et en suite par la proximité culturelle. Ces sites se sont convertis en de véritables laboratoires où se sont développés des stratégies de conservation et de gestion intégrée des bassins. Ces deux régions de frontières ont été ainsi considérées comme des sites pionniers par la coopération et actuellement se sont les deux régions frontalières qui ont le cadre légal le plus aboutis de l'isthme pour la coopération (convention et accords binationaux) (Medina, 2009, p. 42).

Dans le cadre de cette communication nous étudierons le cas du bassin du fleuve Sixaola, ce fleuve marque une partie de la frontière Panama/Costa Rica située sur le versant caraïbe. Le fleuve naît entre les montagnes de Talamanca (Costa Rica) et la cordillère centrale (Panama) ; il s'écoule vers la Mer des Caraïbes, couvrant une aire de 2.839,6 km<sup>2</sup> (Franklin, 2007: 8). La zone d'influence du bassin inclut des eaux superficielles, des nappes phréatiques, des marécages et d'importantes forêts primaires.

---

<sup>3</sup> Depuis le XIXème siècle, l'influence d'acteurs exogènes d'origine transnationale comme les entreprises bananières United Fruit Company et Chiquita Land Company, ont eu un rôle déterminant dans les tracés des limites frontalières et dans les dynamiques transfrontalières qui se sont développées par la suite.

**Carte 1 : Localisation du bassin du fleuve Sixaola**



**Tableau 2 : Extension et population du bassin du fleuve Sixaola**

Bassin	Pays partageant le bassin	Superficie en km <sup>2</sup>	Population du bassin	Répartition du bassin dans chaque pays	Population résidante dans le bassin en %
Sixaola	Costa Rica	2839,6	119 539	81%	58%
	Panama			19%	42%

Source : « Situation des ressources hydriques en Amérique centrale : vers une gestion intégrée » Global Water Partnership (GWP Centroamérica, 2011, p. 21) et Ulate, Ramírez, & Jimenez-Elizondo « Gouvernabilité et Institutions dans les Bassins Transfrontaliers en Amérique Centrale et au Mexique », 2009, p. 58

Le bassin de Sixaola partage avec le reste de la façade caraïbe de l'Amérique Centrale ses principales caractéristiques démographiques, socioculturelles et productives. Cette zone



frontalière comprend deux « municipios »<sup>4</sup>, le Talamanca au Costa Rica et le Changuinola au Panama, qui sont entre les plus pauvres dans chacun de ces deux pays (voir tableau 1).

Il est important de noter que le Costa Rica et le Panama sont des Etats bien moins faibles que les autres pays de la région centraméricaine : leurs institutions sont stables, leurs démocraties en voie de consolidation, et leur présence sur cette frontière toujours plus importante. Cependant ces espaces frontaliers ont historiquement été exclus des politiques de développement menées par les centres nationaux. L'intégration progressive du bassin de Sixaola par les Etats nationaux a été marquée par de profondes inégalités socio-économiques, accroissant la marginalité et la vulnérabilité de cet espace.

Selon la Banque Interaméricaine de Développement (BID), les populations installées autour de ce bassin ont été isolées culturellement et économiquement. On estime que 95% de la population de la partie amont du bassin est indigène, spécifiquement des groupes Bri Bri, Cabécar et Ngöbe Buglé. En aval, des deux côtés de la frontière, des populations afro-caribéennes occupent le bassin, comme sur le reste de la côte caraïbe (Rodriguez, 2009). Le récent développement du tourisme a modifié le peuplement de cette partie avale du bassin, puisque on a récemment assisté à l'arrivée de populations métisses originaires d'autres régions du Costa Rica et du Panama, ainsi qu'à des migrations d'étrangers en provenance d'Europe et des Etats-Unis. L'impact foncier de ces derniers a été prépondérant, surtout dans les zones côtières.

---

<sup>4</sup> Le Costa Rica est divisé par régions, qui sont à leur tour divisées en provinces et en cantons. L'équivalent du « canton » du Costa Rica, au Panama est le « distrito », « municipio » est le mot employé dans les deux pays pour désigner une division administrative gérée par une mairie.

Carte 2. : Le bassin du fleuve Sixaola



Des organisations comme l’UICN, The Nature Conservancy (TNC), la WWF, ainsi que des organismes multilatéraux comme la Banque Interaméricaine de Développement (BID) ou le Système d’Intégration Centraméricain (SICA) s’accordent pour définir ce bassin comme une zone stratégique au niveau environnemental, du fait de l’importante biodiversité qui le caractérise (Franklin, 2007). Ce bassin connaît aussi plusieurs microclimats ainsi que des écosystèmes marins exceptionnels (Matul, 2007: 77). Les six aires protégées du bassin<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Aires protégées par l’Etat dans le bassin du fleuve Sixaola? (Franklin, 2007):

1. Parque Internacional La Amistad, el cual es un parque binacional cuya gestión es compartida por Costa Rica y Panamá. Fue declarado Reserva de la Biosfera y Patrimonio de la Humanidad en 1983.
2. Parque Nacional Chirripó en Costa Rica

couvrent 143 000 ha et représentent 40,3% des espaces protégés au Panama et 27,9% de ceux du Costa Rica (Matul, 2007: 107)

Le nombre croissant d'initiatives de coopération (voir Tableau 3) visant à mettre en place des projets de conservation et de gestion des écosystèmes partagés existant autour du bassin mettent en lumière un intérêt international certain pour cette zone. L'intérêt repose ici sur l'importance environnementale de la zone, laquelle « *représente une priorité en matière de conservation* » selon le BID. Rien que dans la partie « amont » du bassin, correspondant au Parque International La Amistad Caribe (PILA)<sup>6</sup>, on trouve 4% des espèces terrestres mondiales (Franklin, 2007: 9).

Le Tableau 3, présente de façon résumée les différents projets qui cherchent à promouvoir des actions de conservation et de gestion environnementale autour de ce bassin.

**Tableau 3 : Projets et programmes de coopération 2008-2013 dans le bassin du fleuve Sixaola**

Projets	Acteurs qui interviennent	Source de financement	Description du projet <sup>7</sup>	Echelle (local, national ou transfrontalière)
<b>Projet de gestion intégrée des écosystèmes du bassin binational du fleuve Sixaola du BID –GEF<sup>8</sup> 2009-2012</b>	BID Ministère de l'Environnement, Energie et Télécommunications (MINAET) du Costa Rica. Autorité National de l'Environnement (ANAM) du Panama.	Donation de la BID 17.906.000 de dollars	Ce projet binational, a pour objectif de contribuer à l'usage durable et à la conservation de la biodiversité, des ressources hydriques et des sols, pour la gestion intégrée et transversale du bassin du fleuve Sixaola (Franklin, 2007). Le projet devait aussi encourager et financer la mise en place de projets associant production et conservation, lesquels devaient être menés par des organisations locales. Il proposait de surcroît la création d'une « Commission binationale pour la gestion du bassin du fleuve Sixaola » devant fonctionner comme un espace de décision et de gouvernance.	Transfrontalière
<b>Programme pour le Développement Durable du bassin du Sixaola</b>	BID Ministère de l'Agriculture et de l' Elevage (MAG)	Prêt de 9.2 millions de dollars fait par la BID	Il est mis en place par le MAG et a pour objectif la gestion environnementale, le développement d'infrastructures et le financement	Local (bassin du Sixaola côté costaricien)

3. Reserva Bilógica Hitoy Cerere en Costa Rica

4. Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo en Costa Rica, el cual es un sitio RAMSAR

5. El Humedal San San Pond Sak en Panamá, sitio RAMSAR

6. Bosque Protector Palo Seco en Panamá RAMSAR

<sup>6</sup> Aire protégée qui est partagée par le Costa Rica et le Panama

<sup>7</sup> D'après les documents fournis par les programmes

<sup>8</sup> Projet n°RS-X1017 de la BID, du 12 de septembre 2007 (documents téléchargeables sur le site du BID). Le

GEF (Global Environmental Facility) est un fond pour la gestion de l'environnement créé en 1990 pour canaliser les financements destinés à traiter les problèmes environnementaux globaux. Il compte avec la participation du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (chargée du support scientifique) et la Banque Mondiale .

Projets	Acteurs qui interviennent	Source de financement	Description du projet <sup>7</sup>	Echelle (local, national ou transfrontalière)
<b>2009-2012 (Ils sont entrain de demander un prolongement)</b>	du Costa Rica	au gouvernement du Costa Rica, qui de son côté apporte 2,78 millions de dollars.	d'activités productives.	
<b>Partenariat public-privé Sixaola-Changuinola pour le développement (APP). 2009-2013</b>	Supermarché allemand REWE, L'entreprise bananière Chiquita Land Company, CORBANA (entreprise costaricienne commercialisant la banane) l'Agence de Coopération Allemande (GIZ).	Coopération allemande Budget de €1.2 millions, dont le 51% vient de partenaires privés et 49% de fonds publics.	Nouée autour de la logique de « responsabilité sociale des entreprises », a pour objectifs le financement des projets de production et de conservation, ainsi que le développement de programmes de capacitation en gestion environnementale vis-à-vis d'acteurs clés. Les actions s'effectuent en collaboration avec d'autres projets localisés autour du bassin du fleuve Sixaola	Transfrontalière
<b>Projet « Alianzas » 2004-2011</b>	Le bureau régional pour la Mésoamérique de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) Organisations membres de l'UICN : Corridor Biologique Talamanca-Caribe, Fondation Natura, Panama Vert, entre autres.	Gouvernement norvégien Le budget total du projet jusqu'en 2011 a été de 1.4 millions de dollars	Ce programme s'est intéressé à trois aires transfrontalières en Amérique Centrale : le bassin du fleuve Paz (entre le Guatemala et le Salvador), le bassin du fleuve San Juan (entre le Nicaragua et le Costa Rica), ainsi que le bassin du fleuve Sixaola. Son principal objectif réside dans la sensibilisation des populations à la durabilité de leurs ressources naturelles et à l'amélioration de la qualité de vie de ces mêmes populations. Ce projet cherche à multiplier les alliances entre acteurs locaux afin qu'ils influencent les politiques publiques locales et nationales dans le sens d'un usage plus responsable des ressources naturelles (Nordic Consulting Group-UICN, Evaluation finale du Programme Alianzas, 2008, p. 37). Dans le cas du bassin du fleuve Sixaola, le projet a encouragé la formation de deux alliances locales de chaque côté de la frontière.	Transfrontalière
<b>Projet Gouvernance et changement climatique dans des bassins transfrontaliers Depuis 2010</b>	Unité de Gestion de l'Eau de l'UICN	Ministère de l'Environnement allemand  2,5 millions de dollars	Ce projet vise à améliorer les capacités d'adaptation au changement climatique dans quatre bassins transfrontaliers : le bassin du fleuve Paz (Guatemala / Salvador, les bassins du fleuve Coatan et Cahoacan localisés dans l'Etat de Chiapas (Mexique), le bassin du fleuve Lempa (frontière trinationale Salvador / Honduras / Guatemala), ainsi que le bassin du fleuve Sixaola. Le projet cherche à promouvoir « la bonne gouvernance » à travers la participation	Transfrontalière

Projets	Acteurs qui interviennent	Source de financement	Description du projet <sup>7</sup>	Echelle (local, national ou transfrontalière)
			des acteurs locaux aux processus de décision.	
<b>Programme « Parcs en danger » 2002-2008</b>	The Nature Conservancy (TNC) Agence Internationale pour le Développement des Etats Unis (USAID)	TNC USAID GEF ? 77 millions de dollars pour 45 aires protégées où s'est mis en place le projet	Programme appliqué dans les montages de Talamanca et dans le Parc International La Amistad (PILA) comme première réserve binationale. Ce programme a contribué financièrement et techniquement à l'élaboration du « Plan de Gestion du Parc Binational La Amistad (PILA) » (Borge, 2004) et a aussi mis en place un programme de formation avec les populations locales.	Transfrontalière
<b>Projet Compétitivité et Environnement dans des territoires producteurs de cacao en Amérique Centrale</b>	Centre Agronomique Tropical de Recherche et Education (CATIE) <sup>9</sup> Alliance de petits producteurs de Talamanca (APPTA) au Costa Rica Coopérative de Cacao de Bocas del Toro (COCABO) au Panama	Gouvernement norvégien	Ce projet qu'a comme une de ces zones de travail le bassin du fleuve Sixaola, cherche former des familles rurales (indigènes et paysannes) pour augmenter la compétitivité et les services environnementaux du secteur cacaotier centroaméricain. Ils mettent en place aussi des actions pour améliorer la gestion des bassins à travers des fermes intégrales. <sup>10</sup>	Transfrontalière
<b>Projet « Soutien pour le renforcement des formes productives et organisationnelles dans la vallée du fleuve Sixaola.</b>	<b>Kiosques environnementaux</b> Université du Costa Rica (UCR)	Fonds de la UCR	Ce projet mit en place par des étudiants de l'UCR, est consacré à la récupération de la mémoire historique des populations résidentes autour de ce bassin et à la formation d'acteurs locaux en production équitable et biologique.	Locale (Communautés indigènes côté costaricien)

Source: Elaboration propre à partir de documents techniques des projets.

Un des premiers constat de cette recherche (entretiens et analyse des documents techniques des projets) est que cette frontière est perçue (surtout par les ONG internationales) comme une zone d'opportunité qui présente d'importants atouts au moment de la mise en place des projets de coopération. Tout d'abord, les représentants des ONG internationales et de la BID ont affirmé pendant les entretiens que le fait de travailler sur des zones frontalières permet d'impacter deux pays à la fois avec un seul projet, condition qui est perçue comme positive

<sup>9</sup> Centre de recherche, d'éducation et de coopération technique pour l'Amérique Latine et la Caraïbe. Le CATIE cherche à augmenter la productivité des agriculteurs locaux en gardant les systèmes productifs soutenables. Il motive la gestion intégrée de l'agriculture et des ressources naturelles à travers la recherche et l'incidence politique.

<sup>10</sup> La ferme intégrale est une forme de production qui intègre la conservation de l'environnement à des activités agricoles et forestières. Elle s'oppose aux monocultures puisqu'elle propose dans un même espace la mise en place de plusieurs cultures, l'élevage d'animaux domestiques et la conservation des forêts. Ce modèle est une réponse à la lutte pour la sécurité alimentaire des communautés rurales.

par les bailleurs de fonds qui sont responsables d'évaluer les projets (Coopération Norvégienne, Danoise, Ministère de l'Environnement Aléman; USAID, entre autres.) .

Les représentants des ONG comme les fonctionnaires publics des ministères et des autorités environnementales (Ministère de l'environnement et d'Energie au Costa Rica et l'Autorité de l'Environnement au Panama) sont d'accord sur le fait de que les ONG internationales ont une plus grande capacité d'action que les Etats sur ces régions "transfrontalières", puisque elles ne doivent pas se soumettre aux procédures diplomatiques ni à la bureaucratie propre de l'Etat au moment de développer un projet. Elles ont en plus la capacité d'investir des fonds dans différents pays simultanément alors que les Etats ont des restrictions et même des interdictions d'investir en dehors de leur territoire national, dans des zones où il n'ont plus d'autorité (c'est le cas du Costa Rica). Les ONG internationales et les organismes comme la BID affirment pouvoir agir avec plus de facilité et "d'efficacité puisqu'ils ont moins de restrictions, ils peuvent aussi avoir accès plus facilement à des fonds internationaux et investir leurs budgets sans passer par des institutions publiques régulatrices. Face à des Etats avec des budgets très limités et des personnels faiblement formés, les ONG internationales et les OIG se présentent comme une structure hiérarchisée, avec des ressources et des équipes (voitures, bureaux, entre autres) et un "staff" de chercheurs et d'experts internationaux qui ont les connaissances nécessaires pour agir et assumer les "vides institutionnels" ainsi que conseiller les preneurs de décisions.

En outre, en analysant les documents décrivant ces projets, nous constatons que les organismes internationaux proposent des actions similaires qui sont présentées comme une « recette à appliquer » de la même façon sur des territoires très différents. On peut classifier les actions qu'ils proposent en quatre axes de travail :

1. *Recherche*, c'est généralement le premier pas proposé par les projets. L'objectif principal est celui d'établir des diagnostics sur l'état des écosystèmes et sur les besoins d'assistance des populations en question. Ces recherches sont souvent menées par des consultants externes. Cette étape cherche aussi à identifier les acteurs clés qui pourront par la suite devenir des alliés.

2. *Formation*, tous les projets identifiés proposent des actions de formation conçues pour les acteurs locaux. Ces formations sont organisées dans la plupart des cas autour de trois thèmes principaux : activités productives, conservation de l'environnement et lobbying politique. Sur le thème de la conservation de l'environnement, les ONG internationales

insistent sur la gestion des déchets, la gestion intégrée des bassins et l'adaptation au changement climatique, ce dernier sujet étant présent dans tous les projets.

3. *Financement d'activités productives* Les projets de la BID et de l'UICN, proposent des fonds d'inversion qui cherchent à financer des activités productives « propres et équitables » et qui promeuvent la réduction de la pauvreté et de la diminution de la vulnérabilité des populations concernées face notamment au changement climatique.

4. *Promotion de la « bonne gouvernance »*, Ces projets cherchent à encourager des “processus de gouvernance” à travers la création de comités de bassin ou des commissions transfrontalières. Ces structures veulent promouvoir la participation d'acteurs privés et publics dans la conception de décisions collectives.

Selon les projets étudiés nous avons pu identifier trois modalités de mise en œuvre des projets et des programmes selon les acteurs qui interviennent:

**1. Projets de coopération encouragés par des organisations non gouvernementales** (Union International pour la Conservation de la Nature (UICN), *The Nature Conservancy*, etc.) et financés par des agences internationales de coopération pour le développement ou directement par des gouvernements. Ces projets, comme on l'a exposé antérieurement, sont conçus par les experts internationaux et les équipes techniques de ces organisations soit lors de forums soit lors de commissions scientifiques. Ces projets sont par la suite soumis à des agences internationales de coopérations (Union Européenne, Coopération Espagnole), ou à des OIG (PUNUD, BM, BID), lors d'appels à projets ou après un processus de négociation entre l'ONG et l'agence de coopération.

Ceci a été le cas du Projet « Allianzas » de l'UICN financé par l'Agence de Coopération Norvégienne, ou le Projet de Gouvernance et Changement Climatique dans des bassins transfrontaliers de l'UICN également qui est financé par le ministère de l'environnement allemand.

Ces projets répondent à des thèmes déterminés comme prioritaires préalablement par les réseaux de experts internationaux, à travers les déclarations internationales comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement<sup>11</sup>, les conventions sur le changement climatiques ou les accords signés par l'Assemblée de Membres de l'UICN.

Habituellement, une fois que ces projets sont approuvés par les bailleurs de fonds, l'UICN les présente aux acteurs locaux grâce à des ateliers d'information. Cependant les organisations de

---

<sup>11</sup> <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

base (associations indigènes, associations de développement et les ONG locales) participent rarement à la conception de ces projets.

Il est chaque fois plus fréquent que les ONG internationales fassent appel à des alliances avec des ONG locales, au moment de présenter les projets aux bailleurs. Les ONG locales ont un rôle chaque fois plus important puisque les ONG internationales s'appuient sur elles pour mettre en place leurs projets, car les ONG locales sont proches des acteurs locaux et ont une légitimité importante. Cependant les ONG internationales maintiennent le contrôle puisqu'elles coordonnent les actions, gèrent les projets et les fonds et évaluent les résultats à la fin. Elles gardent ainsi une position de hiérarchie vis-à-vis des ONG locales, c'est le cas de l'ONG locale Corredor Biológico Talamanca Caribe laquelle comme nous pouvons l'observer dans la graphe 1 et 2 a un rôle central et elle est perçue en plus comme une organisation qui inspire la confiance.

**2. Projets de coopération encouragés par des organisations intergouvernementales comme la Banque Interaméricaine de Développement (BID) à travers des prêts et des dons.** La BID comme la Banque Mondiale a eu un « reverdissement », à partir des années 1980, qui a impliqué sa réorientation et la création du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Ce fond finance le projet pour la gestion intégrée d'écosystèmes du bassin binational du fleuve Sixaola (connue comme le Projet BID-GEF).

Les projets financés par la BID sont très complexes dès lors conception jusqu'à leur mise en place, puisque se sont des prêts ou des dons qui sont donnés aux Etats. Cela implique tout un processus de débat à l'intérieur des Etats qui nécessite l'approbation des Assemblées Nationales.

Dans le cas du bassin du fleuve Sixaola, nous pouvons trouver deux types de projets: 1. Projet de gestion intégrée des écosystèmes du bassin binational du fleuve Sixaola. Ce projet est binational et a été financé par un don. 2. Programme pour le Développement Durable du bassin du Sixaola. Celui-ci est financé par un prêt au gouvernement costaricien, c'est un projet qui se met en place uniquement au Costa Rica et il est connu populairement comme le BID-MAG.

La proximité au niveau des contenus et la similitude des noms a généré entre les acteurs locaux une importante confusion. Il est fréquent qu'ils pensent que ces deux projets sont le même. Cependant la différence la plus importante est que le BID GEF est binational et a des objectifs majoritairement liés à la conservation, tandis que le BID MAG n'est que national, et même s'il intègre la composante environnementale, il est plus centré sur la question agricole.



Le Ministère de l'Environnement du Costa Rica et l'Autorité National de l'Environnement au Panama, ainsi que les ministères de l'Agriculture des deux pays participent activement dans ces deux projets. Cependant le Projet BID GEF a une « Unité Technique » pour la mise en place du projet avec un personnel financé directement par la BID. Ce bureau fonctionne comme une organisation. Les deux projets ont mis en place des activités avec la collaboration d'ONG locales et ils ont créé des alliances avec des centres universitaires et de recherche comme le CATIE pour la réalisation d'activités de formation pour des organisations indigènes et des associations productrices de cacao.

## **2. Projets de coopération encouragés par des partenariats publics et privés**

Les Partenariat Public-Privé, est un projet qui se fonde sur « la responsabilité sociale des entreprises » (RSE), il s'articule autour des ressources publiques provenant de la l'agence de coopération allemande GIZ et des ressources privées du supermarché allemand REWE et des compagnies bananières (CORBANA et CHIQUITA). L'implémentation de ce projet est sous la responsabilité de l'organisation internationale RUTA à travers une équipe technique et des consultants externes. Un des principaux objectifs de ce Partenariat est la création d'Alliances entre des organisations locales et d'autres ONG qui ont des projets aussi dans cette région frontalière. Ces types de partenariat sont chaque fois plus fréquents, cependant ils sont fortement mis en doute par de nombreux acteurs locaux, puisqu'ils permettent que des acteurs privés participent dans des affaires publiques comme la conservation et la gestion du territoire.

## **III La gouvernance environnementale des régions frontalières : un oligopole de la conservation ?**

Les projets de coopération pour la conservation de la nature se développent à différentes échelles, même s'ils sont mis en place localement ils font souvent partis d'initiatives globales, lesquelles ont été conçues dans des forums et des sommets internationaux ou par des experts internationaux depuis des bureaux centraux (headquarters) des organisations qui sont généralement localisées dans les « centres » (Europe et Etats Unis). Les projets de l'UICN, sont s'inscrivent dans des initiatives mondiales comme celle de "Eau et Nature" connue comme WANI (Water and Nature Initiative). Cette initiative naît pendant le deuxième Forum Mondial de l'Eau en 2000 comme une des actions prévues dans le document "Vision Mondiale de l'Eau" (2005), qui défini comme objectif principal l'amélioration de la situation des bassins hydrographiques afin que ceux-ci aient une meilleur résilience face au

Changement Climatique en conservant les écosystèmes et les moyens de vie. Cette initiative se met en place dans 12 bassins dans 30 pays autour du monde et propose la gestion intégrée de l'eau comme méthodologie à appliquer de façon très similaire dans des terrains très différents.

L'autre initiative de l'UICN qui encadre aussi ces projets, est BRIDGE ou "pont" en français (Building River Dialogue and Governance<sup>12</sup>) qui cherche à développer des capacités locales de gouvernance autour de la gestion de bassins transfrontaliers. L'UICN est une organisation internationale très particulière parce qu'elle se présente comme une "union démocratique" d'organisations et d'Etats. Elle fonctionne comme un réseau de membres organisé autour d'une Assemblée, et dans le même temps elle fonctionne comme une ONG internationale avec un grand "staff" qui est réparti en 10 antennes régionales et 24 antennes nationales, ce qui facilite l'importation en temps réel de ces initiatives dans différentes régions dans le monde. De son côté, The Nature Conservancy (TNC), est une organisation essentiellement étasunienne qui a eu des activités un peu partout dans le monde mais cependant, à partir de la crise économique des années 2000 aux Etats Unis, elle a dû restreindre ses activités. En Amérique Latine, elle a été présente dans 28 pays et son Programme Parcs en Danger a été mis en œuvre dans 12 parcs dans tout le continent américain.

Ces initiatives établissent les éléments théoriques et méthodologiques et les objectifs qui guident les projets. De cette façon ces projets font partis d'une "gouvernance mondiale" fortement hiérarchisé que Dumoulin y Rodary appellent un "oligopole de la conservation", c'est à dire un système gouverné par quelques uns (Dumoulin y Rodary 2005:70). Les régions où se développent ces projets se transforment en de véritables laboratoires de la conservation, où se mettent en place les projets et se valident les stratégies et initiatives qui ont été pensées par cet oligopole mondial.

### *Gouvernance environnementale*

La multiplicité des enjeux et des acteurs qui s'articulent autour de cette frontière, font d'elle un système complexe où les échelles s'emboîtent (locale-globale). Les temporalités (représentations, territoires et identités), les intérêts d'acteurs privés (entreprises bananières), ceux des autorités indigènes et ceux des paysans et des ONG internationales et locales sont souvent en confrontation. En outre, la présence des Etats a été fortement mise en doute, d'abord par leur abandon et leur manque d'intérêt, puis par de nombreuses accusations de

---

<sup>12</sup> En construisant le Dialogue et la Gouvernance des fleuves

corruption des autorités locales faites par des acteurs locaux (notamment des ONG locales et des organisations indigènes).

Le « désenchantement de la politique » et le besoin de développer et de conserver ces régions de frontières, ont créé l'environnement adéquat pour justifier le besoin de faire appel à des processus de gouvernance. La gouvernance environnementale a été très diffusée par les grandes ONG internationales comme la « recette » qui pouvait améliorer la gestion de ces régions. Les divers projets développés par la coopération internationale ont ainsi encouragé la participation active et directe d'acteurs locaux autour d'actions de gouvernance et de « advocacy »<sup>13</sup>.

Ces acteurs exogènes affirmaient dans leurs projets qu'il était nécessaire de faire appel à des formes de gouvernance « horizontale » puisque ces régions frontalières représentaient des régions multiculturelles, marginales et fragmentées, c'est-à-dire des régions « complexes ». En plus, elles subissaient le manque d'autorité effective des Etats. Dans des sociétés hétérogènes et fragmentées, où il y a une crise de la représentation de l'Etat, la gouvernance collaborative se présente comme une réponse aux contraintes fonctionnelles posées par la complexité de ces sociétés (Papadopoulos, 2012, p. 2)<sup>14</sup>.

Les débats autour de la définition de la gouvernance sont nombreux, Guy Hermet affirme que ce mot est devenu un « mot valise » qui a été utilisé pour décrire des phénomènes très divers. La notion de gouvernance a connu d'importantes évolutions à travers le temps. Popularisé par la Banque Mondiale en 1989, le concept de gouvernance se présente comme un mécanisme de gestion plus efficace, une nouvelle forme d'exercice du pouvoir qui repose sur la participation horizontale (ou non hiérarchique) d'une multiplicité d'acteurs publics et privés organisés en réseaux. La gouvernance propose un nouveau modèle d'exercice du pouvoir en société, qui implique la gestion des affaires publiques sur le modèle de celles du privé et la participation publique. Elle n'a ainsi qu'une vision décentralisée du pouvoir : le pouvoir et l'information sont en réseaux et ne sont plus le monopole de l'Etat (Létourneau, 2011, p. 3). L'Etat perd ainsi le monopole de la régulation et se mue en un autre acteur participant « à côté » des autres acteurs (Hermet, Kazancigil, & Prud'homme, 2005, p. 9).

La gouvernance a ainsi une nature polycentrique et pour certains « apolitique »<sup>15</sup>. Les décisions doivent être construites collectivement et elles peuvent être formulées et mises en œuvre tant par des acteurs publics que par des acteurs privés<sup>16</sup> (des groupes d'intérêt, des

---

<sup>13</sup> Plaidoyer

<sup>14</sup> « Collaborative governance can be seen as a response to functional constraints posed by highly differentiated societies » (Papadopoulos, 2012, p. 2)

<sup>15</sup> « la gouvernance est née apolitique » comme affirme Kazancigil (2005, p. 54)

<sup>16</sup> La définition d'acteurs privés reste très floue, l'individu et la société civile peuvent être considérés comme des acteurs privés (Amilhat-Szary, 2009).

ONG, des experts ou des firmes privés) (Papadopoulus, 2012, p. 2). La gouvernance, elle a été popularisée comme un processus qui pouvait « augmenter la démocratie », c'est-à-dire une manifestation « pratique de démocratie délibérative ou participative » (Papadopoulus, 2012, p. 3).

La gouvernance propose ainsi l'abandon de la hiérarchie public-privé, : « un gouvernement, par les organisations et pour les organisations » que celles-ci soient publiques ou privées, ce qui pour Hermet bouleverse la relation avec l'autorité (Hermet, 2005, p. 35). Comme affirme Amilhat Szary la gouvernance « désidéologise » cette séparation traditionnelle et « désacralise le pouvoir » (Amilhat-Szary, 2009; Hermet, 2005).

Ce modèle a recours à des espaces de décision (réunions, comités, commissions) où se mettent en place des processus de dialogue et de négociation, ces structures sont informelles et sont souvent séparées des processus et des institutions régies par l'Etat. Les décisions résultantes manquent de formalisation, elles sont souvent révocables et provisoires puisqu'elles n'ont pas le statut de loi.

Les projets étudiés évoquent une « gouvernance environnementale », c'est-à-dire un processus délibératif, qui cherche la participation d'acteurs locaux dans la gestion de la nature laquelle est présentée comme un bien « universel ». Arguments qui justifient la présence d'acteurs exogènes et privés dans la gestion de la nature, laquelle en principe est localisée sous l'autorité d'un ou de plusieurs Etats. Ces ONG internationales se présentent comme des acteurs « neutres », indépendants des Etats et même des acteurs privés (en entendant par privés, les entreprises). Ces ONG se révèlent comme « les représentants auto-proclamés de l'improbable société civile globale » (Kazancigil, 2005, p. 31)

Par exemple le projet BRIDGE<sup>17</sup> de l'UICN affirme que la gouvernance de l'eau (water governance) « fixe les règles du jeu » et détermine comment la société va gérer l'eau de façon effective, transparente, cohérente et avec des politiques, des lois et des institutions « cost-efficient ». L'UICN affirme que la gouvernance est plus effective quand des stakeholders (parties prenantes) participent et quand les actions sont coordonnées à différentes échelles (locale, nationale et transfrontalières). Nous pouvons dégager de ce discours l'utilisation de mots clés comme « efficience » ou « cost-eficent », mots qui évoquent des critères plutôt liés au marché qu'à la politique.

Le discours de la gouvernance pour les projets de la BID et de l'UICN, évoque la nécessité de construire des dialogues (dans des forums, réunions, entre autres) avec des « multi-

---

<sup>17</sup> IUCN, BRIDGE : Building River Dialogue and Gouvernance, Projet brief, [https://cmsdata.iucn.org/downloads/project\\_brief\\_bridge.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/project_brief_bridge.pdf)

stakeholders » pour créer des consensus. Un autre élément important de ces projets est la transparence, l'échange d'informations et de connaissances entre les preneurs de décisions et les « stakeholders ». Aussi ils insistent sur l'importance de la coordination avec les institutions publiques et d'appuyer ces dernières dans la mise en place de réformes.

De cette façon ces acteurs exogènes impulsent des projets et des programmes conçus dans des espaces de discussion internationaux (forums, sommets, etc.). Leur rôle d'« experts internationaux » neutres, leur octroie une certaine légitimité qui leur permet d'influencer les décideurs locaux et nationaux par le biais de modèles et de données statistiques considérés comme des « vérités objectives ». Hassenteufel nomme « convergence en douceur » ce phénomène d'alignement des politiques publiques nationales sur les modèles et les normes proposés par ces organisations transnationales (Hassenteufel, 2005, p. 125). Ces acteurs ont ainsi un rôle croissant dans la production du discours autour des politiques publiques (2005, p. 123). Ils fonctionnent ainsi comme une communauté épistémique, c'est à dire un « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques du domaine en question » (Hass, 2013, p. 351)

*Plus de démocratie ou plutôt un pluralisme limité ? Comment se mettent en place ces projets ?*

Bien que les organismes comme la Banque Mondiale présentent la gouvernance comme une forme avancée de démocratie, de participation, de proximité avec les citoyens, de l'efficacité et du de l'autogouvernement (self rule) (Kazancigil, 2005, p. 54), dans la pratique sont rapport avec l'Etat et avec la démocratie est beaucoup plus complexe.

Les différentes organisations étudiées, proposent le développement soit de structures de gouvernance (Commissions) soit d' « instruments de gouvernance » (Codes de Conduite). Dans le cas de l'UICN, dans le « Projet Gouvernance et changement climatique dans des bassins transfrontaliers », l'organisation propose l'utilisation de Codes de Conduite appelés « Cartas del Rio » ou « Chartes du fleuve », ces chartes, se présentent comme des accords, inspirés par des principes du droit international notamment de bonne gouvernance et inspiré par la convention de l'ONU de 1997 sur la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Ces chartes reprennent les principes généraux de cette convention comme l'utilisation équitable et raisonnable, l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs, l'obligation générale de coopérer, l'échange régulier de données et d'informations, entre autres. Elles sont rédigées par des

experts de l'UICN, et sont par la suite présentées aux acteurs locaux dans un workshop (un atelier) de travail d'une journée ou une journée et demie. Les acteurs locaux concernés sont choisis par l'équipe technique de l'UICN à travers des critères plutôt subjectifs et non liés à des critères de représentation. Les personnes choisies sont généralement des anciens alliés de l'organisation qui ont participé auparavant à d'autres projets et ils représentent certains secteurs, mais pas tous. Les gouvernements locaux sont aussi invités, plus particulièrement le maire ou ses adjoints, la police, les fonctionnaires de douanes, entre autres. Le contenu de la charte est discuté par les acteurs présents. Une fois que toutes les recommandations sont récupérées, les fonctionnaires de l'ONG procèdent à leur intégration. A la fin de ces deux journées de travail, les experts de l'UICN retravaillent la charte, en incluant les recommandations et l'agenda politique des acteurs interrogés. Ils présenteront un nouveau document, dans un deuxième atelier où les acteurs impliqués signeront la charte. La « Carta del Rio » devient ainsi un accord qui expose les compromis auxquels se sont engagés les acteurs qui la signent. Elle est diffusée par les réseaux sociaux et elle est affichée dans des endroits publics (postes de douanes, la mairie, les supermarchés, entre autres). Elle est en plus utilisée comme un moyen de pression si un des acteurs ne respecte pas les accords signés. Cependant cette charte n'est pas reconnue par les institutions des Etats, c'est un accord informel qui n'a pas le statut de loi. Même si certains maires y souscrivent, ils le font parfois à titre personnel, parce que elles ne sont pas le résultat d'un accord au sein de la mairie, et leur successeur n'est pas obligé d'assurer la continuité de la charte. Elles sont donc informelles, sectorielles et provisoires.

Un deuxième instrument employé tant par l'UICN que par la BID et même par les Partenariats Publics et Privés, est la création des Comités ou des Commissions qui traitent les questions environnementales. Le Projet de gestion intégrée des écosystèmes du bassin binational du fleuve Sixaola du BID –GEF et l'UICN ont encouragés la création d'un Comité pour la Gestion du Bassin Sixaola. L'objectif de ce comité est de devenir une autorité qui puisse prendre les décisions nécessaires pour gérer intégralement le bassin. Ce comité est formé par des représentants des ministères de l'environnement, de la santé et de l'agriculture des deux pays, des représentants des institutions qui gèrent les désastres hydrométéorologiques, des représentants de plusieurs secteurs (syndicats, coopératives, entre autres) ainsi que des représentants de la société civile notamment les autorités indigènes.

Le fonctionnement de ce Comité dépend fortement des ressources et de l'assistance de l'UICN et la BID. Les équipes techniques du projet BID-GEF, ainsi que ceux de l'UICN,

convoquent et financent les réunions de ce comité. Les frais de déplacement des membres de ce comité, ainsi que les besoins de formations des membres sont couverts par ces organisations. Pendant les entretiens plusieurs acteurs locaux interrogés ont fait référence à ce comité comme le « Comité de l'UICN » ou du « BID GEF », ce qui démontre un manque d'appropriation de la part de ses membres puisqu'ils le perçoivent comme un structure de participation « importé » et même « forcé ».

De son côté le Projet « Alliazas » de l'UICN qui a terminé ces activités entre 2011-2012, a mis en place deux Alliances locales (Union de Développement de Talamanca au Costa Rica et Allianza Bocas au Panama) une de chaque côté de la frontière qui à leur tour se sont regroupées autour d'une Commission Transfrontalière (Rodriguez, 2009). Ces alliances cherchaient à mettre en place des projets productifs « durables » et des actions de conservation des écosystèmes partagés, ainsi qu'à influencer les politiques locales et nationales. La Commission Transfrontalière était constituée de membres provenant du Costa Rica et du Panama. Elle cherchait à encourager la coopération transfrontalière à travers des rencontres avec les autorités locales et nationales des deux pays pour ainsi faire du lobbying et promouvoir des actions de conservation et de développement durable.

Comme dans le cas du Comité du bassin, cette commission dépendait à différents niveaux de l'UICN. Cette organisation était d'abord responsable de financer toutes les activités entreprises par ces deux plateformes, mais l'UICN organisait et convoquait les réunions. Parallèlement, l'UICN a aidé, durant de nombreuses réunions, à fixer l'agenda politique de la commission et l'a orienté à travers des formations stratégiques dans des sujets considérés clés pour cette ONG comme le changement climatique, la gestion intégrée par bassin, la mise en place de marchés verts, entre autres.

De plus, une fois le « Projet Alianzas » terminé, les Alliances locales et la Commission Transfrontalière ne se sont plus réunies, ce qui démontre leur dépendance et leur artificialité. La Commission comme le Comité de gestion du bassin, veulent encourager une participation plus active et plus directe, mais en réalité, ils ont engendré des décisions provisoires et révocables. En effet, ces espaces n'étant pas encore reconnus comme légitimes, les décisions ne sont pas le résultat d'un processus fondé sur des débats représentatifs. Les décisions qui résultent de ces plateformes, à la différence des lois, qui sont elles votées en vertu du principe de majorité, sont négociées par des minorités (Hermet et al., 2005 : 10). Ces décisions sont davantage issues d'un débat informel et elles représentent surtout les intérêts de certains

secteurs et non pas ceux des habitants des villages de Talamanca et Changuinola. La participation est réduite à un groupe limité d'acteurs, qui font partie généralement des élites locales. Ces plateformes sont plutôt au service des projets, puisqu'à travers elles les ONG et la BID légitiment et valident leurs propres actions sur ces territoires et surtout face aux bailleurs de fonds.

Hermet observe que dans les processus de gouvernance, il y a une absence de « participation élargie » les acteurs qui participent sont souvent des acteurs privés qui n'ont pas été élus démocratiquement, donc ils ne représentent pas une masse suffisante de citoyens, à ce sujet, il observe que « les mécanismes de gouvernance limitent la participation aux acteurs et agences directement associés à leur processus » et ils « excluent les groupes les plus radicaux pour éviter les conflits » (Hermet, 2005, p. 11). Le Comité de gestion du bassin ainsi que la Commission Transfrontalière sont des cercles fermés choisis par des acteurs exogènes pour gérer de façon sectorielle des biens communs. La gouvernance n'a pas de légitimité politique puisqu'elle n'est pas représentative, les acteurs qui participent sont choisis par leur proximité idéologique et la souveraineté populaire n'intervient pas (Hermet et al., 2005, p. 9). La démocratie par contre, a comme fondement la souveraineté du peuple qui a délégué à l'Etat l'autorité pour gérer son territoire et ses ressources selon l'intérêt général. L'Etat a donc l'autorité d'agir au nom de tous, mais qu'est-ce qui se passe-t-il quand la nature qui doit être conservée se localise dans une région qui est transfrontalière ? Les processus de gouvernance peuvent être complémentaires de la démocratie représentative au niveau des sphères locales et transfrontalières s'ils respectent la primauté des institutions.

Nous sommes face à un important paradoxe. D'un côté ces acteurs proposent des relations horizontales à l'échelle locale et d'un autre côté ils agissent comme des agents qui importent de façon verticale les stratégies et le savoir ainsi que les recommandations produites par une communauté épistémique existant à l'échelle de la gouvernance mondiale.

## **Conclusion**

Les frontières centroaméricaines ont été instrumentalisées et « naturalisées » durant les années 1990 comme une stratégie pour encourager la coopération entre les pays à travers la conservation de l'environnement. De nombreuses initiatives de coopération internationale qui cherchaient à promouvoir la conservation de la biodiversité et les ressources hydriques se sont intéressées à ces régions de frontières, notamment le bassin du fleuve Sixaola. A travers ces projets, ces acteurs exogènes ont réussi à introduire dans les processus de gestion locale, leurs



agendas politiques ainsi que tout un vocabulaire de la conservation (adaptation au changement climatique, gestion intégrée par bassin, etc.), et à influencer par conséquent l'action publique à l'échelle locale et nationale.

Certainement, ces acteurs exogènes ont une influence importante (ressources, reconnaissance, savoirs scientifique et technique, légitimité internationale) dans le secteur de la conservation et plus particulièrement dans ces régions de frontières. En effet, ils ont rempli certains "vides" historiques et institutionnels laissés par l'Etat. Ils ont profité de la particularité des régions frontalières qui leur permet d'agir avec plus d'autonomie que dans d'autres régions où la présence de l'Etat est beaucoup plus importante.

Même si ces régions frontalières sont en position périphérique vis-à-vis des centres urbains, la présence de ces acteurs exogènes les connecte avec de nombreux réseaux et avec un oligopole de la conservation qui agit à l'échelle globale. Les ONG internationales et les OIG ont ainsi un rôle d'agents politiques globaux grâce à leur structure décentralisée (antennes régionales et ONG locales alliées) ce qui leur permet d'articuler d'une façon directe le global avec le local sans faire appel aux Etats (Dumoulin y Rodary 2005:84). Le discours de l'universalité de la nature justifie ainsi le fait de ne pas passer par l'intermédiaire des Etats et les légitime comme acteurs globaux.

Les ONG locales sont devenues des intermédiaires entre les ONG internationales et les OIG et les organisations de base (associations de développement, les coopératives et les autorités indigènes). Elles fonctionnent aussi comme "traductrices" des critères et des savoirs scientifiques et techniques qui sont produits par des communautés épistémiques.

Ces acteurs exogènes ont mis en place des processus de gouvernance qui avaient pour objectif d'encourager la participation d'acteurs privés et publics dans la conservation des écosystèmes du bassin transfrontalier du fleuve Sixaola. Les Chartes du fleuve (Codes de Conduite) ainsi que le Comité pour la gestion du bassin sont des expériences qui ont été fortement mises en doute pendant les entretiens. Elles sont perçues comme des initiatives "externes" qui entrent en concurrence avec l'Etat puisqu'elles se présentent comme des modèles de gestion parallèles qui intègrent aussi des acteurs privés dans la gestion des biens communs. Ces acteurs privés, notamment les entreprises bananières, sont perçus par les acteurs locaux "comme des acteurs peu fiables", perception qui a des origines anciennes et qui nous renvoie à un passé d'exploitation de la main d'œuvre locale et de pollution de la part de ces entreprises ; ce qui s'exprime par un sentiment de méfiance. En outre, il existe encore des tensions actuellement entre ces acteurs privés et des acteurs de la société civile (syndicats, autorités indigènes).

Les acteurs qui participent à ces processus de gouvernance sont choisis par les ONG internationales et les OIG elles-mêmes responsables d'organiser et de financer les réunions, ce qui crée une importante dépendance vis-à-vis de la coopération. Ces "membres" font souvent partie des élites locales et sont généralement proches idéologiquement des ONG internationales (des anciens alliés). Ils représentent des secteurs et non les acteurs locaux. C'est ainsi que ces structures et instruments de gouvernance proposent de gérer de façon sectorielle la nature à travers des décisions provisoires et non représentatives, ce qui met en place un pluralisme limité au lieu de renforcer le processus démocratique.

## **Bibliographie**

Amilhat-Szary. (2011). Frontières et Conflit. In *Géographie des conflits: Capes - Agrégations* (Editions Sedes., pp. 48– 68). Paris, France: Frank Tétard.

Amilhat-Szary, A. L. (2009). La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale: enjeux, opportunités, risques. In *Les acteurs privés dans la gouvernance: firme et territoires en Amérique Latine* (Institut de recherche et débat sur la gouvernance., pp. 6–17). France: Anne-Laure Amilhat-Szary.

Borge, C. (2004). Plan de manejo del Parque Internacional La Amistad Talamanca. The Nature Conservancy.

Demyk, Noëlle. (2005). La méditerranée américaine: Amérique Centrale, Antilles et Guyanes. In *Les Amériques latines: unité et diversité des territoires* (Gamblin, André.). France: SEDES.

Dumoulin, D., & Rodary, E. (2005). Les ONG, qu centre dy secteur mondial de la conservation de la biodiversité. In *Représenter la nature? ONG et biodiversité* (IRD Editions., pp. 59– 99). Aubertin, Catherine.

Foucher, M. (1991). *Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique*. Fayard. Retrieved J Franklin, H. (2007). *Costa Rica-Panama, Gestión Integrada de ecosistemas en la Río Sixaola. Documento de Proyecto* (p. 56).

Hass, P. (2013). Epistemic Communities. In *The Oxford Companion to Comparative Politics* (Joel Krieger., Vol. 1, pp. 351–359). London: Oxford University Press.

Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique, Vol.55*, 113–132.

Hermet, G. (2005). La gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie? L'inlassable quête du pluralisme limité. In *La gouvernance: Un concept et ses applications* (Editions KARTHALA., pp. 17–47). Paris, France: Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean François

Prud'homme.

Hermet, G., Kazancigil, A., & Prud'homme, J. F. (2005). *La gouvernance: un concept et ses applications*. Karthala.

Kazancigil, A. (2005). La gouvernance et la souveraineté de l'Etat. In *La gouvernance: Un concept et ses applications* (Editions KARTHALA., pp. 49– 64). Paris, France: Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean François Prud'homme.

Létourneau, A. (2011). Les théories de la gouvernance. Pluralité de discours et enjeux éthiques. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, En ligne, Hors série 6*, 10.

Matul, D. (2007). ] Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, IV(1)*, 77–114.

Medina, L. (2004). *Le dilemme des frontières en Amérique centrale: marges symboliques ou espaces en construction : le cas des frontières Nicaragua-Costa Rica et Costa Rica-Panamá / Lucile Medina-Nicolas ; sous la dir. d'Alain Musset*. Université de Paris-Nanterre, France.

Medina, L. (2009). Les frontières de l'isthme centraméricain, des marges symboliques à des espaces en construction. *Espaces et Sociétés, 138*, 35–50.

Papadopoulus. (2012). The democratic quality of collaborative governance. In *The Oxford Handbook of Governance* (Oxford University Press.). London: D.Levi-Faur.

Piermay, J.-L. (2005). La frontière et ses ressources: regards croisés. In *Le territoire est mort, vive les territoires!* (IRD Éditions., pp. 203–221). Paris: Antheaume, Giraut.

Rodriguez, T. (2009). Vecinos entre fronteras Experiencia de las comisiones transfronterizas locales del Proyecto Alianzas de la UICN como plataformas de cooperación y gobernanza ambiental descentralizada. 2004 - 2008. UICN, Oficina Regional de Mesoamérica.

Trottier, J. (2012). L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau. In *Gestion de l'eau: Approche Territoriale et Institutionnelle* (Laserre et Brun., p. 210). Québec: Presses Universitaires de Québec.

Velasco-Graciet, H., & Bouquet, C. (2006). *Tropisme des frontières: approche pluridisciplinaire* (L'Harmattan.). France: Velasco-Graciet H. & C. Bouquet.