

EL CASO DEL PLAN TRIFINIO EN EL ALTO LEMPA: Oportunidades y Desafíos para la Gestión Compartida en Cuencas Transfronterizas de Centroamérica.

Raúl Artiga

1 Resumen

La gestión de la Cuenca Alta del Río Lempa compartida por Guatemala, El Salvador y Honduras que se expresa en el Plan Trifinio, representa una experiencia novedosa para Centroamérica, en tanto que muestra con claridad los avances en la gestión de una cuenca transfronteriza, a partir de la voluntad política de los tres países concurrentes, concertándose éstos al mayor nivel posible, e institucionalizando dicha voluntad a través de la adopción de un Tratado Internacional que ha dado lugar a una institucionalidad nueva.

Pero simultáneamente, la experiencia del Trifinio pone en evidencia con bastante claridad los límites de procesos impulsados desde arriba, que no son acompañados de estrategias diseñadas por los actores locales que aseguren el apoyo y el respaldo necesario para garantizar la operatividad y sostenibilidad de las acciones en el largo plazo.

Lecciones Aprendidas

- El caso muestra que en Centroamérica para avanzar hacia la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas transfronterizas, es sumamente relevante la voluntad política (al más alto nivel) de los países involucrados;
- Es indispensable el establecimiento de marcos institucionales comunes para manejar el territorio de la cuenca compartida;
- Contar con mecanismos de formulación e intervenciones coordinadas;
- Asegurar mecanismos eficaces de participación local en las decisiones, planificación y acción;
- Invertir en procesos de construcción de capacidades locales asociadas al manejo de recursos naturales.
- Este caso refleja una serie de limitaciones relacionadas con la falta de sostenibilidad y eficacia de las acciones planificadas desde arriba, y una gestión centralizada que ha descansado en la ejecución de los Ministerios involucrados;

- Enfoques proteccionistas que no permiten avanzar a la gestión y manejo de recursos, a partir de la gestión integrada del agua en la cuenca;
- Limitaciones en la incorporación de la gestión del riesgo y la vulnerabilidad en el manejo de una cuenca compartida.
- Finalmente, a la fecha de elaboración de este informe la Comisión del Trifinio no es financieramente viable y no ha logrado establecer un mecanismo de coordinación intersectorial propio y de planificación entre las instituciones locales, municipales, de fondos ambientales y del sector privado.

Localización: El Salvador Centroamérica.

Herramientas utilizadas: B1.01, B2.01, C5.03

Palabras Claves:

Pobreza rural, cuenca hidrográfica, recursos hídricos, cooperación externa, participación ciudadana, desarrollo institucional.

Elaborado Por:

Raúl Artiga, de la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, FUNPADEM, a solicitud de GWP Centroamérica.

rantiga@care.org.sv.

Importancia para la GIRH

El caso del Trifinio muestra la evaluación en el tiempo de la gestión de un espacio transfronterizo trinacional alrededor de la cuenca alta del río Lempa. La experiencia a través de un proceso político, asociado a la distensión, integración y paz regional, y su concreción a través de programas orientados hacia el manejo del suelo, progresivamente se va ampliando hacia otros enfoques que conllevan a incorporar otros temas como los referidos a la gestión sostenible del territorio y sus recursos, y finalmente, a la gestión de los recursos hídricos desde la perspectiva del riesgo y vulnerabilidad.

El caso además es ejemplar en términos de mostrar los retos que tienen que enfrentar, procesos políticamente acordados al máximo nivel de los países, como por ejemplo los desafíos de su sostenibilidad a partir de la apropiación y participación local.

El proceso Trifinio es relevante en la región tanto por su carácter político, como por su experiencia concreta en el desarrollo de un marco de institucionalidad centroamericana, el cual implementa acciones en un espacio territorial común, donde el tema del agua inicialmente no ha sido considerado, ni por cantidad, ni calidad, sino hasta enfrentar situaciones extremas que visibilizan al recurso en su interrelación con el desarrollo.

2 Descripción

Caracterización general

La región del Trifinio localizada en la parte alta de la cuenca del río Lempa abarca unos 7500 km² en la zona fronteriza de Honduras, Guatemala y El Salvador, convergiendo alrededor del macizo montañoso conocido como Bosque Nublado de Montecristo. El área del Trifinio representa un territorio donde coinciden tres cuencas: la parte alta del río Lempa, espacio trinacional en Centroamérica compartido por Guatemala, Honduras, El Salvador, que drena hacia la costa del Pacífico en El Salvador; la del río Motagua, que drena hacia territorio guatemalteco; y la del río Ulúa, en Honduras. Además de constituir la cabecera de tres sistemas hídricos importantes (Lempa, Motagua y Ulúa), el Trifinio incluye reservas sumamente importantes, como la Biosfera de la Fraternidad que abarca una extensión de 6,227 Km². Estas cuencas se ven afectadas por los elevados niveles de sedimentación provenientes de las partes altas, por las descargas de aguas negras de algunas importantes ciudades - como Esquipulas en Guatemala, y Ocotepeque en Honduras - así como por los incendios forestales y otros factores negativos que limitan la capacidad de regulación y recarga acuífera.

Esta región está conformada por 45 municipios: 22 de Honduras, en los departamentos de Ocotepeque y Copán; 15 de Guatemala que corresponden a los departamentos de Chiquimula y Jutiapa; y ocho en los Departamentos de Santa Ana y Chalatenango en El Salvador.

En la región del Trifinio existen cinco tipos de bosque: bosque nublado, bosque de transición, bosque mixto de roble y pino, bosque seco subtropical y bosque tropical. Setenta y cinco por ciento (75%) de la cuenca alta del Lempa que conforma la región del Trifinio es montañosa, con suelos poco profundos, limitados para la agricultura. Las tierras en su mayor parte son semi-áridas con escasa cobertura vegetal. Por su topografía, la región es altamente

accidentada, lo que aunado a la deforestación, ha significado un proceso de pérdida en la capacidad del ecosistema para la regulación del flujo hídrico, fuertes niveles de erosión y ha aumentado las condiciones de vulnerabilidad a desastres, como las inundaciones en las zonas bajas.

El área ha estado expuesta a una gran presión por el uso de sus recursos naturales, agua, tierra, madera, en forma intensiva sin acciones compensatorias para mitigar tal deterioro. La deforestación de la región es producto de la tala para fines comerciales, agrícolas y de la extracción de leña y madera para fines domésticos. Se estima que unas 5 toneladas de leña son utilizadas anualmente por cada familia, lo que equivale a unas 5,000 hectáreas anuales de bosque talado y que no es restituido¹.

En el año 2000 se estimó que la población de la región giraba alrededor de los 670,000 habitantes, con una densidad promedio de 89 h/km². Para ese año, se estimaba que 70% de la población de la región está asentada en zonas rurales, con un fuerte predominio de condiciones de pobreza relativa (87%) y extrema (53%), situación que se explica, entre otros factores, por la carencia de activos para la producción, así como por las escasas oportunidades de empleo y generación de ingresos. Predomina la agricultura y actividades relacionadas que constituyen parte de las estrategias de subsistencia de las familias que la habitan. Se estima que 72% de la región está intervenida con actividades agropecuarias. En la parte alta de la cuenca del río Lempa, se calcula que la cobertura forestal alcanza 59% en territorio hondureño, 34% en El Salvador y 29% en Guatemala, cobertura que principalmente se encuentra en altitudes que sobrepasan los 1600 msnm. La densidad boscosa varía y es más espesa que en las zonas de menor pendiente.

Situación Previa

Históricamente, la cuenca alta del Lempa se caracterizó por ser un territorio marginado, deprimido y sin esfuerzos sistemáticos de desarrollo por parte de los tres países fronterizos. Esto ha hecho necesario que se realicen esfuerzos de inversión y dotación de infraestructura básica para el desarrollo de la región. A mediados de la década de los noventa, esa situación comenzó a revertirse a través de obras importantes de infraestructura que han mejorado la conectividad vial de la región en los años recientes. Sin embargo, los

¹ Informe anual 1998 Proyecto Piloto de Desarrollo de la región del Trifinio, Proyecto ALA, 88/14. Comisión Trinacional del Plan Trifinio (1999).

esfuerzos por mejorar la infraestructura vial secundaria aún son insuficientes para la mayoría de la población rural, y esa carencia sigue siendo crítica para fortalecer las condiciones de comercialización agropecuaria de la zona, particularmente en Honduras, donde la inversión pública ha sido aún menor.

A pesar de esa marginación, en la zona delimitada como Trifinio se ha desarrollado una integración “natural”, sobre todo entre los municipios de Esquipulas, Ocotepeque y Metapán, integración que se ha basado en una dinámica y sistemática relación comercial, que se explica en parte, por la marginalidad y falta de vinculación de esos territorios con los centros poblacionales de los respectivos países y los procesos recientes de generación e interconexión entre estos municipios.

Motivos para tomar la acción

El principal motivo para impulsar la iniciativa Trifinio radica en el interés político de los Gobiernos de Guatemala, Honduras, y El Salvador por mostrar en un espacio común, la voluntad de avanzar en el proceso de integración real en Centroamérica. Desde hace varias décadas, diversos intereses privados y públicos de los tres países mostraron interés por conservar el macizo montañoso de Montecristo, por constituir un área natural ubicada en un territorio compartido. En ese contexto, la iniciativa del Plan Trifinio en el Alto Lempa surgió en la década de los ochenta, como parte de los procesos de pacificación regional que culminaron con la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas en 1987.²

El otro elemento que motiva fuertemente a que el proceso se desarrolle en la región Trifinio, es que es un territorio mayoritariamente en paz social, muy diferente a otras regiones fronterizas en aquel momento. Además la zona contaba con una dinámica socio-económica ya existente por décadas entre las poblaciones de la zona transfronteriza. En ese sentido, el tipo de problemática estaba más asociada a la gestión de su riqueza natural y la creciente presión y degradación en el uso del suelo y los recursos naturales, y no a la atención a problemas derivados de conflictos armados o sociales.

Finalmente, otro de los motivos que se ha consolidado en el tiempo, está asociado a los antecedentes de la zona como vulnerable ambientalmente desde

² En este marco y bajo un liderazgo muy fuerte ejercido por el entonces Vice-Presidente Guatemalteco Roberto Carpio Nicole, se inició un proceso que derivó en 1986 con la suscripción del Tratado para la Ejecución del Plan Trifinio entre El Salvador, Guatemala y Honduras.

la perspectiva de abundancia de agua y las inundaciones asociadas a ello, lo cual se evidenció muchas décadas antes, especialmente en la parte baja que corresponde a los municipios de El Salvador³. En ese sentido, si bien la parte media y baja de la cuenca del río Lempa se encuentra en territorio salvadoreño, lo que ocurre en el 44% de la superficie de la cuenca alta ubicada en Guatemala y Honduras (región del Trifinio), tiene grandes implicaciones en el comportamiento hidrológico de la cuenca, tal como quedó demostrado durante la tormenta tropical Mitch de 1998. Asimismo, lo que ocurre en la parte alta y media, está vinculado a la dinámica de contaminación y sedimentación que impactan la parte baja del Río Lempa, principal recurso hídrico superficial de El Salvador.

Problemas que se intentan resolver

Con el propósito de que el Plan Trifinio contribuyera a la integración centroamericana, las acciones conjuntas deberían estar orientadas al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países. El modelo de intervención sobre el Alto Lempa plasmado en el Plan Trifinio se ha concentrado en atender la creciente explotación de áreas boscosas, la pérdida de los suelos por actividades agropastoriles, atender los déficit de la prestación de servicios básicos (agua, por ejemplo) e infraestructura, y las inundaciones derivadas de la deforestación en las zonas montañosas, que impactan especialmente en la parte baja del Lempa en varios municipios de El Salvador.

Para ello, en la visión del Plan se busca enmarcar acciones con un enfoque de desarrollo sostenible, basado en la participación ciudadana, la descentralización, el manejo sostenible de los recursos naturales, la equidad y la incorporación de la perspectiva de género. Con ese fin, el Plan definió líneas estratégicas de acción como las siguientes: desarrollo social, orientado a mejorar la calidad de vida de la población; desarrollo económico, como proceso permanente de aumento de la capacidad productiva con integridad ecológica; integración trinacional, entendida como proceso de facilitación de flujo de personas, bienes y servicios entre los países; y protección ambiental, entendida como un proceso dirigido a revertir la degradación creciente por la sobreexplotación y manejo irracional del suelo y los recursos naturales.

³ La cuenca del río Lempa representa el 49% del territorio salvadoreño, y constituye la principal riqueza hídrica que representa un 65% de la generación de energía eléctrica del país, a través de tres presas hidroeléctricas (Cerrón Grande, 5 de Noviembre y 15 de Septiembre). El Salvador se caracteriza por su limitado territorio y una alta densidad poblacional, lo que lo ha convertido en el país que enfrenta los mayores problemas hídricos en la región. La generación hidroeléctrica y el riego son los mayores usuarios del agua. Las aguas subterráneas son la mayor fuente de abastecimiento doméstico.

Evolución de las decisiones desde el inicio del Plan

Con el apoyo de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), se procedió a la formulación del Plan Trifinio, orientado al desarrollo de la región fronteriza de los tres países. De acuerdo al espíritu original, el Plan Trifinio permitirá ejecutar una acción conjunta de cooperación entre Guatemala, El Salvador y Honduras, en un área natural de gran valor. A la vez, sería una muestra de esfuerzos de integración práctica en Centroamérica. Inicialmente se pensó en un parque internacional compartido por los tres países, por ello, las intervenciones se centraron a la conservación y protección del Bosque Nublado de Montecristo y de la Biósfera la Fraternidad, marcando desde su inicio un fuerte y concentrado enfoque en la gestión de los recursos naturales de la zona.

El Plan Trifinio se ratificó por las asambleas legislativas de los tres países. Se conformó una Comisión Trinacional para su ejecución, y se creó una Secretaria Ejecutiva Trinacional rotativa por periodos de cuatro años.

La estructura del Plan Trifinio también incluye instancias como la Unidad Técnica Trinacional, conformada por por tres directores nacionales y el Comité Consultivo, compuesto por los gobernadores departamentales, por los alcaldes de la región, por las Asociaciones del Trifinio para el Desarrollo Sostenible (ATRIDEST) de cada país, por organizaciones no gubernamentales que tienen trabajo en la región y otras organizaciones civiles.

Desde 1987 la Comisión Trinacional para el Plan Trifinio, compuesta por los Vicepresidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, aprobó y adoptó una estrategia para el financiamiento de proyectos en la zona. En 1989 la Unión Europea aprobó un proyecto piloto que tuvo un alcance geográfico de 700 km² (10% de total del área del Trifinio), por un valor de US\$10 millones, dirigidos a los componentes económicos, sociales e institucionales, con énfasis en la generación de empleo, el fortalecimiento de la institucionalidad trinacional, y en el desarrollo de un programa de reforestación masiva. Con este proyecto se inició la experiencia práctica sobre el terreno y se constituyen espacios nuevos a través de las Asociaciones del Trifinio para el Desarrollo Sostenible

(ATRIDEST), que buscan abrir la participación de actores locales en el proceso⁴.

Con el apoyo de la Unión Europea se logró realizar un diagnóstico socioeconómico y un plan de desarrollo de la región, identificando unos 31 proyectos que requerían de una inversión aproximada de US\$800 millones, lo que evidencia la magnitud de las acciones requeridas en la zona. Así se presentaron solicitudes de asistencia financiera a diversos donantes, accediendo a cantidades muy limitadas de recursos para la dimensión de las necesidades identificadas.

En general, en los proyectos implementados, no se diseñaron las intervenciones desde la perspectiva de la unidad de cuenca hidrográfica y su importancia para la gestión del recurso hídrico. Se consideró la cuenca hidrográfica, pero desde la perspectiva de uso y planificación del territorio, concentrándose acciones en el uso del suelo y la protección del recurso bosque de café y de biodiversidad en las zonas más altas, y limitadamente se desarrollaron acciones para el manejo del agua.

La siguiente fase del plan, se enfocó en el desarrollo de las cuencas internacionales, involucrando las cuencas del río Lempa, del río Ulúa, y del río Motagua. En esta fase, la meta del Plan Piloto era reforestar unas 6.000 hectáreas más, como acción que buscaría la participación comunitaria y la generación de conciencia ambiental en los pobladores de la región. Al final de la segunda fase, se logró reforestar unas 4500 has. más. Según miembros de la Unidad Técnica Ejecutora, en la implementación del proyecto se generaron algunos beneficios colaterales, como la modernización de infraestructura en algunas ciudades (Ocotepeque), que tenían serias deficiencias de comunicación y red vial, entre otros.

Ocotepeque es el caso de desarrollo emblemático, dada la escasa infraestructura que tenía antes de la implementación del Plan.

Por otro lado, se han tenido algunas pequeñas intervenciones desde la perspectiva de la biodiversidad, a través del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por su sigla en inglés), tratando de fortalecer la gestión y el manejo de los ecosistemas existentes en la región.

⁴ Las ATRIDEST han tenido un perfil distinto en cada país, dependiendo de su nivel de protagonismo y capacidad operativa por lo que su desenvolvimiento es diferenciado.

Actualmente, se está ejecutando el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Zonas de Fragilidad Ecológica del Trifinio (PRODERT), con el apoyo de la OEA y del IICA. PRODERT se ha ejecutado de manera independiente sin considerar el papel de coordinación que la Comisión Trinacional podría haber jugado. El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), ha desarrollado programas de capacitación en la región, junto a la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y la organización CARE, que han firmado un convenio de cooperación con la Comisión Trinacional para sistematizar la experiencia del Trifinio que se espera realizar a través de una amplia consulta en la región.

A partir de 1997 se impulsó el acercamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para gestionar un préstamo por US\$150 millones para financiar el Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa, a ser contratado por los tres países. Este proyecto ha identificado cuatro componentes: manejo de recursos naturales; diversificación económica; obras físicas; y gestión de riesgos y vulnerabilidad. El monto de este proyecto se ha reducido a US\$32 millones de dólares, debido a la baja capacidad de endeudamiento de los países. Con este programa se espera desarrollar algunas acciones más enfocadas en la gestión hídrica como elemento dinamizador de la sostenibilidad del territorio, pero desde la perspectiva de riesgo y vulnerabilidad ambiental que caracteriza a la zona.

Actores involucrados y factores claves de implementación

Desde la perspectiva de las Vicepresidencias, la creación de la institucionalidad del Trifinio ha supuesto un espacio adecuado de prevención, atención y resolución de conflictos de toda índole que se han generado entre los tres países participantes.

Se han creado mecanismos fluidos de comunicación a nivel de las vicepresidencias, ya no sólo referidos a la puesta en marcha y seguimiento del Plan Trifinio, sino también, a la atención de otras temáticas de tipo comercial, limítrofe y de desarrollo transfronterizo. Para los representantes técnicos de los países, la experiencia ha sido positiva en términos de coordinación y apoyo del nivel ejecutivo de los respectivos gobiernos en las acciones encomendadas.

La baja disponibilidad de recursos de la Comisión no le ha permitido asegurar programas de inversión sostenida. En general, los recursos de los países se

limitan a un presupuesto básico de funcionamiento de la Comisión, y muy poco de esos recursos se orientan hacia la inversión efectiva.

El Proceso Trifinio descansó en sus inicios en la generación de una organización local formal, requerida por la cooperación e impulsada y creada para tal fin en cada uno de los países. Con el tiempo este diseño de organización formal ha sido sobrepasado por la realidad dinámica de los actores locales, sus necesidades y voluntad de generar y lograr espacios de participación, que potencian actualmente un proceso de organización más consistente con las necesidades y perspectivas locales.

El desarrollo local participativo se vislumbra como un fuerte componente de todas las intervenciones futuras, y el mismo se fundamenta en el esfuerzo de formulación de planes de desarrollo local elaborados desde las municipalidades, sustentadas en procesos de participación social para su formulación.

Las ATRIDEST reconocen que buena parte de sus acciones han tenido impacto local relevante, mientras que su relación con los gobiernos y autoridades municipales ha sido más reducida. Hasta los últimos años y en el contexto de mayores niveles de responsabilidad y protagonismo de los gobiernos locales en la región, la Comisión Trinacional del Trifinio y las ATRIDEST, han comenzado a colocar la relación con los gobiernos locales en un lugar preponderante.

Los gobiernos locales de la región miran el Plan Trifinio como una oportunidad de una instancia de gestión y participación que puede potenciar el desarrollo local y las agendas municipales respectivas. Se reconoce que hasta ahora, el impacto de las acciones realizadas ha sido muy limitado, en el ámbito económico, social y ambiental; sin embargo, el Plan, al contar con el respaldo y la voluntad política al más alto nivel de cada país, hace suponer un papel muy activo de parte de las instancias nacionales en la zona. Hay una tendencia general a mejorar los niveles de interlocución y participación de las autoridades y gobiernos locales del Trifinio. Los procesos de planificación iniciados a varios niveles pueden conducir a procesos de gestión más participativa.

En esa tendencia la organización de la comunidad y el surgimiento de alianzas municipales puede responder en forma estratégica a las demandas de necesidades locales por sobre la ejecución desde instancias centrales.

Representantes de organizaciones comunitarias reconocen que dependen de instancias ejecutoras, como las ATRIDEST, de las unidades técnicas nacionales e incluso, de la unidad trinacional.

Actualmente las organizaciones comunitarias consideran que el Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa, facilitará un mayor nivel de participación de las comunidades. Se estima que esta será una nueva oportunidad para promover y mejorar las capacidades y autonomía local, para avanzar hacia procesos de apropiación de los pobladores, y de ampliación de visiones para el desarrollo de la región.

Problemas encontrados

El nivel de pobreza existente y el escaso acceso a los medios de producción de la población en la región Trifinio, aunado a la baja participación activa de la población, se traducen en una creciente presión sobre los recursos naturales, pues se convierten en el único activo para los pobres. Asegurar la promoción de procesos de desarrollo económico y social sostenible en la zona es ciertamente uno de los principales desafíos.

En ese sentido, la débil presencia y pro actividad de los actores locales en los procesos de definición de las acciones y prioridades de la región, únicamente aseguran mantener estas decisiones en las esferas centrales de cada gobierno suscriptor del Tratado. Los bajos niveles de organización alcanzados hasta ahora limitan enormemente la función de demanda y de contraloría social que pueden y deben jugar los actores locales en iniciativas, como el Plan Trifinio para asegurar la sostenibilidad del mismo. Existe el riesgo de crear instancias de participación que debido a su baja representatividad o fuertes vínculos políticos, reduzcan el potencial de participación activa y propositiva de intervención en el largo plazo.

El equilibrio entre la representación nacional y Trinacional es bastante complejo. Existe una influencia fuerte por la afiliación de los funcionarios de los países con sus respectivas fuerzas políticas, lo cual representa una limitación que actualmente tiene implicaciones sobre la visión y compromiso de largo plazo con el proceso Trinacional.

La Comisión posee un presupuesto fijo por parte de los gobiernos firmantes. Este presupuesto básicamente garantiza el funcionamiento de las oficinas sede

y técnica. Todas las acciones en los territorios dependen de presupuestos de las carteras de Estado involucradas en el terreno, por lo tanto, buena parte de las inversiones y acciones descansan en la consecución de recursos externos.

Es preocupante en ese sentido, la no generación de instrumentos económicos en el territorio que permitan viabilizar la sostenibilidad de largo plazo, y la ausencia de una estrategia deliberada de empoderar a las instancias locales de mayor protagonismo, disminuyéndose las posibilidades de movilización de recursos locales, tanto públicos como privados.

Finalmente, el bajo conocimiento y aplicación de conceptos de gestión integrada del agua en la experiencia del Trifinio limita fuertemente el impacto de la experiencia para la gestión del agua y manejo sostenible de una cuenca transfronteriza. Esto es debido a que se manejan programas y planes de cuenca, pero con un enfoque de gestión de los recursos naturales y desarrollo rural, subordinando el rol del agua en la planificación y acción.

3 Resultados

En la implementación del Plan y su puesta en marcha en la cuenca Alta del Río Lempa resalta la ejecución del proyecto piloto de desarrollo de la región del Trifinio, apoyado por la Unión Europea, con el propósito de contribuir a la integración física del cinturón fronterizo mediante el fomento al desarrollo socioeconómico, la conservación del bosque nublado de Montecristo y de la reserva de la Biosfera la Fraternidad. El alcance del proyecto benefició sólo a nueve municipios en forma directa, e indirectamente, a 22 de los 45 municipios de la región. Como resultado, se cuenta con un anillo perimetral constituido por las carreteras de Metapán, Esquipulas y Ocotepeque. En el caso salvadoreño se encuentran básicamente 2 polos (Metapán y San Ignacio) que, debido a la ausencia de vías de comunicación y conectividad entre ellos, han tenido un tratamiento distinto en términos de aprovechamiento e involucramiento en las acciones realizadas.

Como respuesta a las necesidades de acceso del agua potable y saneamiento en cantidades y calidades mínimas para la salud e higiene de las familias, se construyeron 10 proyectos que mejoraron las condiciones de comunidades pobres que nunca habían tenido sistema de agua domiciliar.

Esto significó que se beneficiaran 80,128 habitantes, **en nueve municipios de los tres países**. Sin embargo, estos proyectos de agua potable se limitaron a la construcción de la infraestructura, y carecieron del componente de gestión

social que asegura la apropiación del proyecto por parte de la comunidad. Otra ausencia importante es la referida al manejo de la microcuenca para garantizar la sostenibilidad de las fuentes de agua, y los servicios derivados de la misma.

En ese sentido, la experiencia del Plan Trifinio evidentemente no está estructurada alrededor del agua, sino más bien se presenta como un caso tradicional de manejo de los recursos naturales y obras de infraestructura asociada. No se ha logrado expresar en la práctica la vinculación entre el agua para abastecimiento humano y su conservación para una sostenibilidad del recurso, y las multidimensionalidad de sus usos, que representa un recurso esencial para la vida, la salud, la producción, la economía y el ambiente.

Se promovió como alternativa el uso de estufas tipo Finlandia, que reducen el consumo de leña en un 50%, así como un convenio con la compañía petrolera Shell para implementar el uso de hornos con quemadores de gas propano para la producción de cal. Se estiman unas 1500 has., con obras de conservación de suelos, para lo cual se utilizaron 50000 jornales, y unos 198 Km. mejorados de caminos vecinales, -que significaron otros 18000 jornales- y que mejoraron el desplazamiento y conectividad de los productores con los centros de comercialización.

Se crearon viveros forestales, se promovió la protección de bosques y se desarrollaron las capacidades de la población ubicadas en el área forestal. Para el desarrollo de estas actividades, se promovió la incorporación de sectores productivos agropecuarios organizados y no organizados y se logró el apoyo del ejército con mano de obra para actividades de reforestación. En otros casos, se definieron opciones de reforestación con fines comerciales, basados en planes de manejo, opciones que no incluyeron agricultores de subsistencia. Sin embargo, en el proyecto piloto no hubo aceptación generalizada para el componente de reforestación. Para algunos propietarios de terreros el mayor éxito se dio en las partes altas. Hubo casos de cambio de propietarios de terrenos que no respetaron los acuerdos y talaron árboles sembrados por el proyecto.

Un resultado acertado ha sido la creación de comités ambientales en cada país, como mecanismos de participación ciudadana para la protección y conservación ambiental. Con la ejecución de pequeños proyectos de arborización, manejo de desechos sólidos, y campañas de concientización de la población sobre la importancia del manejo y conservación del medio

ambiente, se ha logrado impulsar y promover dichos comités hacia un rol más protagónico de interlocución ante instancias públicas locales y nacionales.

Impactos

El Plan Trifinio es el esfuerzo más grande y con mayor avance en términos de integración territorial real en Centroamérica. Ha logrado conformar un mecanismo institucional de primer nivel. Se han involucrado los vicepresidentes de los tres países e incluso han liderado el proceso con el apoyo de ministerios importantes, especialmente los de agricultura. Así, la experiencia en el Trifinio se ha convertido en el principal laboratorio de integración territorial en Centroamérica. Esto define la experiencia con un gran valor en términos de establecimiento de una institucionalidad Trinacional que puede aportar la consolidación del proceso de integración centroamericana, en la exploración de mecanismos novedosos de cooperación y desarrollo en cuencas compartidas.

En general, la valoración de los resultados de los esfuerzos desarrollados hasta ahora es positiva, tanto a nivel de la institucionalidad Trinacional creada y de los niveles de competencias de las mismas, como de la implementación de los proyectos y acciones desarrolladas en la región, sin que esto haya tenido conscientemente el enfoque de la gestión integrada del recurso hídrico como eje estratégico del mismo.

Hasta ahora el Plan Trifinio no descansa en la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca Alta del Lempa. Ha sido evidente en los resultados alcanzados que el abordaje en relación al manejo integrado de cuencas no se ha centrado en el manejo del recurso hídrico como objetivo común a los países. Sin embargo; a partir del año 2000 los nuevos programas retoman el concepto en tanto este ha sido incorporado en la agenda centroamericana de ambiente y desarrollo. En ese sentido, todos los esfuerzos relativos al manejo del agua van dirigidos a crear y fortalecer instrumentos de gestión que aporten en esa vía. Así El Salvador, como principal beneficiario de cualquier gestión positiva en la cuenca alta de su principal fuente de agua superficial, debería asumir mayor liderazgo en esa línea, tanto en la concepción e implementación de este tipo de programas, como en la innovación de mecanismos que permitan atender la sostenibilidad de la gestión hídrica que le afecta agua abajo.

Otras intervenciones se han desarrollado basadas en la institucionalidad creada por el Proyecto Piloto. De esta forma existen proyectos financiados por los fondos ambientales de los tres países para apoyar a las ATRIDEST y organizaciones comunitarias con pequeñas acciones de tipo ambiental, educativo o conservacionista en la zona. Estas acciones son demasiado marginales para el establecimiento de impactos significativos en la región, aunque abonan en la promoción de prácticas innovadoras de gestión ambiental en comunidades organizadas en el área que cubre el Trifinio.

La existencia o puesta en marcha de proyectos dentro del área geográfica de atención del Trifinio que no reconocen el mandato y participación de la Comisión Trinacional en la zona, limitan el espíritu del Plan, y vulneran los avances de coordinación y representatividad hasta ahora alcanzados.

El asegurar que los países establezcan mecanismos claros de competencias y complementariedades entre estos, y la institucionalidad creada del Plan, es imprescindible para disminuir este tipo de situaciones.

Buena parte de las acciones en las otras áreas de implementación del Plan Trifinio se han limitado a responder a demandas de proyectos de infraestructura social. En la mayoría de los casos estas acciones fomentaron procesos asistencialistas de entrega de servicios, y se caracterizaron por un bajo nivel de participación activa y propositiva de los beneficiarios que actualmente se quiere revertir.

4 Lecciones aprendidas

Potencialidades

Voluntad política. La participación activa, protagónica y comprometida de las vicepresidencias de los tres países, y la generación de un espacio continuo y sistemático de comunicación y cooperación, son factores cualitativamente fundamentales para lograr mantener el esfuerzo por tantos años, y además, generar externalidades positivas a las acciones específicas de la región Trifinio que trascienden el ámbito del Plan, y tiene impactos en la gestión de conflictos diversos entre los países signatarios.

Empoderamiento. La base de la sostenibilidad real del proceso hasta ahora desarrollado, depende del nivel de empoderamiento del proceso por la vía de la participación ciudadana, y la consolidación de espacios como foros de

consulta para decidir sobre el destino de los proyectos en la zona del Trifinio. Esto en función de la conservación de los recursos naturales y las posibilidades de mejorar las condiciones económicas y sociales de las poblaciones asentadas a lo largo de la Cuenca Alta del Lempa.

Concienciación Ambiental. El tema del agua está implícito como parte del enfoque ambiental, limitando el abordaje multidimensional del agua y sus implicaciones en otros aspectos del desarrollo. En ese sentido, la implementación de campañas educativas ambientales bajo una concepción más amplia, que priorice el recurso hídrico, con niños y maestros potencia procesos de concienciación ambiental en correspondencia con el proceso de desarrollo económico y social de la zona, asegurando la viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo.

Apoyos concretos. Los Fondos Ambientales se han convertido en promotores de la organización local, y han ido constituyendo referentes organizativos (Comités ambientales en cada país) comprometidos con acciones de mediano y largo plazo para la sostenibilidad ambiental de la región. Estas organizaciones crecientemente representan actores clave que se convierten en interlocutores de las instancias del gobierno local y nacional, tan necesarios para asegurar la viabilidad de las acciones del Plan Trifinio.

Nuevas prácticas productivas en la zona. El proceso de introducción de acciones y nuevas prácticas productivas en la zona, tanto de conservación de suelos, agroforestería, diversificación de cultivos, etc. presentan alternativas novedosas para los agricultores, con explotaciones pequeñas y medianas amigables con el ambiente. También se promueve la diversificación en la generación de ingresos fomentando la prestación de servicios asociados a la actividad agropecuaria.

Nuevos programas y abordajes integrales. El Programa de la Cuenca Alta del Lempa (BID) generará mecanismos que favorezcan formas de protección y gestión sostenible de la cuenca, y mecanismos para responder a las necesidades de manejo de los recursos hídricos de la región, hoy por hoy casi inexistentes. Se abre la posibilidad de diseño de un programa que tenga como eje dinamizador la gestión integrada de los recursos hídricos del Alto Lempa, y que sirva de referente para otras realidades centroamericanas con particularidades propias, pero con elementos en común.

Vínculo institucionalidad regional-centroamericana. Existe la necesidad de garantizar un vínculo con la institucionalidad de la integración regional a través de instancias como una Unidad Regional para el manejo de cuencas transfronterizas en el marco del Sistema de la Integración de Centroamérica, SICA, con el mandato de coordinar estos esfuerzos y asegurar su vinculación con la estructura regional responsable de la integración, así como con unidades operativas para ejecutar los mandatos de ejecución de proyectos.

Manejo Integrado de Cuencas. El Caso muestra como el manejo de cuencas ha sido concebido tradicionalmente en la región como uso del suelo y no integral. Es decir, el caso es explícito en señalar las limitaciones del enfoque en la intervención en el territorio, especialmente por el sesgo hacia el manejo y uso del suelo por sobre el agua.

Limitantes y desafíos

- Participación representativa. Las figuras o instancias organizativas pueden convertirse en algo decorativo sin protagonismo real que simplemente respaldan las decisiones centrales. Existe el riesgo de crear instancias de participación que no ejerzan realmente su papel, debido a su baja representatividad o vínculos políticos. El balance y equilibrio entre la representación nacional y trinacional es bastante precario, y no deja de ser complejo. Existe un sesgo y una influencia grande de la afiliación de los funcionarios de los países con sus respectivas fuerzas políticas, lo cual está limitando la visión y compromiso con el proceso trinacional que debe consolidarse.
- Delimitación de roles. A nivel funcional, se mantiene una sobrecarga de responsabilidades sobre una sola persona (representante nacional) en cada uno de los países, aunado a la falta de claridad en cuanto a los roles y carácter de su mandato, esto ha ocasionado en algunos casos, conflictos de competencia y decisiones que vuelven lentos los procesos de implementación de las acciones. Revertir esta dinámica es fundamental en términos de garantizar eficacia para cumplir el mandato del Plan Trifinio.
- Funcionamiento y capacidades técnicas. Dada su complejidad, la estructura organizativa y de funcionamiento de la Comisión Trinacional del Trifinio es financieramente costosa, tanto por su nivel de representatividad, como por los requerimientos de funcionalidad existentes. La baja disponibilidad de recursos de la Comisión no le ha

permitido contar con un equipo permanente de técnicos que aseguren una gestión sostenida y plena continuidad de las iniciativas.

- Coordinación interinstitucional y multisectorial. La Existencia o puesta en marcha de proyectos dentro del área geográfica de atención del Trifinio que no reconocen el mandato y participación de la Comisión Trinacional en la zona, limitan el espíritu del Plan, y vulneran los avances de coordinación y representatividad alcanzados. Sólo 22 de los 45 municipios que corresponden a la región han participado en algún momento de la implementación del Plan. Se trata de un número bastante reducido con relación a la dimensión del territorio cubierto por el Tratado.
- Protagonismo local-territorial. El rol de los gobiernos locales e instancias organizativas comunitarias, es un desafío enorme que se plantea, y que hay que asumir para garantizar la perspectiva estratégica de sostenibilidad de las acciones en el Trifinio. La falta de involucramiento de las municipalidades y las organizaciones comunitarias en los procesos, y la falta de recursos asignados a ellos, así como de herramientas económicas que ellos mismos podrían aplicar, podrían ser en parte su respuesta a la débil presencia y protagonismo hasta ahora existentes, y que hay que revertir.
- Centralización. Las inversiones promovidas en la zona dependen de la visión y estrategia planteada desde los gobiernos centrales a través de los ministerios, los cuales han sido en su mayoría de los casos, los ejecutores de las acciones. Ante la ausencia de inversión privada en la zona, se vuelve extremadamente vulnerable y sujeto a discrecionalidad política la ejecución de programas y proyectos. En la medida en que los procesos pasan de ser estrictamente liderados por el sector público, a ser espacios compartidos con los actores locales, los recursos invertidos abren mejores opciones para el desarrollo.
- Sostenibilidad Financiera. El plan y la estructura organizacional definida no incorporaron instrumentos económicos que la hagan sostenible. El apoyo financiero de los tres países para el funcionamiento de la Comisión y sus brazos ejecutivos no significa suficientes recursos, más allá de la permanencia institucional de las oficinas técnicas, lo cual limita el impacto de las acciones y su sostenibilidad, si no se acompañan por un adecuado soporte local. En ese mismo sentido, no se contabiliza formalmente el soporte permanente que los ministerios de línea de los países otorgan en recursos no financieros para la implementación de las iniciativas y acciones del Plan, lo cual es un

desafío importante que debe ser superado, ya que puede incentivar la movilización de más y diversos recursos.

Incentivos a la participación del sector privado. No ha existido una estrategia clara ni deliberada de promoción de la participación del sector privado en el Trifinio. Esto ha implicado poco dinamismo local y acciones generalmente impulsadas desde el ámbito público de cada país, con las limitaciones antes planteadas. La heterogeneidad existente en la tenencia de la tierra en los tres países, ha derivado en fuertes determinaciones relacionadas a la implementación de los procesos de reforestación y conservación de suelos. El marco de incentivos tuvo un impacto sumamente limitado en las acciones. La experiencia de promoción de la reforestación y el manejo de suelos en el Trifinio excluyó a los pequeños productores debido a la estructura de tenencia de la propiedad existente, así como por la escala (tamaño) requerido para proyectos de reforestación, agroforestería y la conservación de suelos.

- **Reconversión productiva.** Buena parte de las acciones de reforestación supusieron la posibilidad de explotación maderera y generación de ingresos en el mediano y largo plazo, lo cual no fue complementado con el financiamiento para reconversión de uso de tierras. Esto ha supuesto moras e incapacidad de pago para un importante sector de propietarios participantes de este componente.
- **Nuevos enfoques y Modelos de intervención.** El enfoque predominantemente conservacionista implementado en las acciones del Plan Trifinio, aún está bastante lejos de la necesidad de promover procesos y modelos de intervención que integran la dimensión económica, social y ambiental en el territorio. Las perspectivas de incorporar criterios de sostenibilidad pasan por dinamizar la organización y participación local. Buena parte de las acciones en las otras áreas de implementación del Plan Trifinio se han limitado a responder a demandas de proyectos de infraestructura social. En la mayoría de los casos estas acciones fomentaron procesos asistencialistas de entrega de servicios, y se caracterizaron por un bajo nivel de participación activa y propositiva de los beneficiarios. Revertir esta tendencia depende en buena medida de promover procesos más participativos y orientados a la responsabilidad compartida.
- **La cuenca hidrográfica como base de planificación y gestión.** El abordaje del Plan y la práctica misma de su implementación desde la

gestión integrada de los recursos hídricos en una cuenca hidrográfica es sumamente limitado. El rol del agua en planes, acciones y procesos en marcha es de muy bajo perfil en relación a la atención hacia los recursos suelo y bosque.

- **Dimensión Urbano-Rural.** En general, el Plan Trifinio no ha incorporado la dimensión urbana. No existen estrategias sostenibles para atender los procesos de gestión de los cascos urbanos principales del Trifinio (Esquipulas, Ocotepeque, Metapán) que inciden en impactos negativos a través de la contaminación, la expansión urbano-marginal desordenada y la presión sobre tierras y áreas vulnerables. Esto implica la necesidad de diseñar y desarrollar estrategias de gestión de lo urbano y su vínculo con lo rural, lo cual requiere un esfuerzo clave de otros actores a considerar.

5 Replicabilidad

Institucionalidad del Trifinio un aporte e insumo para la región. En general existe una valoración muy positiva de parte de las entidades estatales de los tres países con relación a la experiencia de cooperación del Trifinio. Se define la misma como un símbolo de la integración entre los países, que mediante los esfuerzos conjuntos y coordinados, han logrado una intervención común. Desde las vicepresidencias, se considera fuertemente la posibilidad de replicar el modelo en otras iniciativas transfronterizas. A consideración de los representantes nacionales y a la luz de la experiencia del Trifinio, existe el interés de proponer un modelo de organización transfronteriza, que debería expresarse en el marco jurídico e institucional de la integración centroamericana y sus organismos de gestión, tomando como base los resultados y arreglos instituciones alcanzados en el Trifinio.

Actualmente ya existe un consenso entre las autoridades nacionales de Guatemala y El Salvador por avanzar en la constitución de un instrumento jurídico internacional, que le daría vida a una Comisión Binacional de la cuenca del río Paz. La Experiencia del Trifinio, que ha sido valorada en términos muy positivos, genera expectativas de reproducirse en la cuenca del río Paz. En ese marco, ya se han iniciado gestiones ante la OEA para formular un Tratado que responda a la concepción de la región del Trifinio, y crear una institucionalidad con atribuciones y características similares en dicha cuenca. Todo parece indicar que el proceso iniciado para replicar la experiencia del

Trifinio es irreversible. Las consideraciones generales de las vicepresidencias de ambos países dejan claro que es necesario constituir el instrumento jurídico que establezca la Comisión Binacional, ya que con ello se puede acceder a fuentes de cooperación internacional para implementar acciones concretas en esa cuenca.

Sin embargo, replicar esquemas institucionales no es un asunto mecánico. En procesos como estos, debe garantizarse que el marco institucional que se vaya construyendo, tenga la posibilidad de establecer mecanismos más concretos de interlocución con los actores locales. Más allá de la visión de los funcionarios, pareciera que Centroamérica no debería seguir el camino de reproducir tratados para cada iniciativa transfronteriza.

Se debe buscar la sostenibilidad por medio de constituir una base local en el territorio y en un abordaje desde la gestión integrada de cuencas. En ese sentido, son importantes las consideraciones realizadas por los representantes de las vicepresidencias, con relación a incorporar las lecciones aprendidas del Trifinio, sobre todo las referidas a la necesidad de constituir una base social activa y propositiva en el territorio que incluya a las autoridades locales y a las organizaciones comunitarios que garanticen la apropiación y sostenibilidad de las acciones en el largo plazo.

Sin embargo, y a pesar de reconocer y expresar la necesidad de avanzar en esa vía, en el caso mencionado del río Paz, todo indica que se intentará promover simultáneamente la constitución y firma del Tratado Bilateral con la promoción de la organización local. En ese sentido, el escenario previsible será de nuevo el Tratado y la constitución de una institucionalidad binacional que terminará determinando los márgenes de maniobra y acción de los actores locales. Reproduciendo de igual manera la experiencia de la región del Trifinio.

Por otro lado, es de esperar que el énfasis en la gestión de los recursos hídricos se convierta en un elemento diferenciador con la experiencia del Trifinio. Esto probablemente abra posibilidades para que el proceso en la cuenca del río Paz, integre la gestión de los recursos hídricos como el eje dinamizador de las acciones en la cuenca. Actualmente, ya existe un consenso entre las autoridades nacionales de Guatemala y El Salvador por avanzar en la constitución de un instrumento jurídico internacional, que le daría vida a la Comisión Binacional de la cuenca del río Paz, y a la promoción de acciones concretas en dicha cuenca.

6 Referencias y Personas Entrevistadas

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo

2002. Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa.

Comisión Trinacional del Plan Trifinio

1999. Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio.

Comisión Trinacional del Plan Trifinio

1999. Informe Anual 1998-Proyecto Piloto de Desarrollo de la Región del Trifinio. Proyecto ALA 88/14

Comisión Trinacional del Plan Trifinio

2000. Aprobación del Reglamento del Comité Consultivo del Plan Trifinio. Resolución No. TR-9-2000.

Comisión Trinacional del Plan Trifinio

2000. Aprobación del Reglamento de la Secretaría Ejecutiva Trinacional del Plan Trifinio. Resolución No. TR 8-2000.

Comisión Trinacional del Plan Trifinio

2000. Memoria Seminario Taller para la Constitución del Comité Consultivo. Esquipulas 25 y 26 de noviembre de 1999.

Comisión Trinacional del Plan Trifinio

2000. Por un Esfuerzo Conjunto de los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, para el Desarrollo Armónico y Equilibrado de la Región Fronteriza de los Tres Países. Declaración Conjunta de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio.

Gómez, Ileana

2002. Formas de gestión y uso de recursos en la cuenca del río Paz en El Salvador. Documento de Trabajo. PRISMA. San Salvador.

Mestres, Eduardo

2002. Bases para la creación de estructuras organizacionales por cuenca y arreglos institucionales y jurídicos para la gestión de cuencas transfronterizas y fronterizas en la República de El Salvador. El Caso de la Cuenca del Río Paz. Proyectos EHP para la Formulación de las Directrices Nacionales para la Conformación de las Organizaciones de cuenca en la República de El Salvador.

Secretaría de Integración Centroamericana

2000. Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos del Agua.

Secretaría de Integración Centroamericana

1998. Plan de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano.

Personas Entrevistadas

Danilo Bueso Fiallos

Ex-Secretario Ejecutivo de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio.

Hernán Romero Cavaría y Daniel Oberti

Representantes del BID-El Salvador

Juan Carlos Montufar

Coordinador de la Unidad Técnica del Plan Trifinio, Guatemala.

Miguel Sandoval

Coordinador de la Oficina del Plan Trifinio, Metapán-El Salvador.

Héctor Arita

Coordinador Oficina Trifinio Ocotepeque-Honduras.

Esperanza de Rivas

Asistente de Vicepresidencia de El Salvador.

Gianzarlo Angelucci

Secretario Privado de la Vicepresidencia de El Salvador y Director Nacional del Plan Trifinio.

Julián Muñoz Jiménez

Representante de la Vicepresidencia de Guatemala y Subdirector Nacional del Plan Trifinio.

Reginaldo Salazar

Presidente de ATRIDEST en El Salvador

Fernando Moreira

Presidente de ATRIDEST en Honduras. www.care.org.sv