

III- INSTITUCIONALIDAD LOCAL TRANSFRONTERIZA

En el Capítulo se aborda el tema de la institucionalidad local en cada uno de las iniciativas estudiadas, en su estado actual y alcances logrados. Para ello analiza los componentes de la institucionalidad local: estructuras transfronterizas y sus marcos regulatorios.

Las estructuras y marcos regulatorios de las iniciativas en estudio, se han analizado tomando en cuenta los siguientes aspectos: 1) el carácter de permanencia de la estructura transfronteriza, 2) la representatividad por país en los organismos de dirección, 3) el carácter público-privado, 4) el tipo de relaciones que se establecen entre los actores y 5) la capacidad gerencial. (Gobernanza Traskforce: 2005)

Entre los criterios para el análisis de la representación en los órganos de una estructura determinada están: igual representación para los sectores, diversidad y cantidad igualitaria de miembros, status de afiliación, representación de mujeres y jóvenes. (Gobernanza Traskforce: 2005). En el caso estudiado, el criterio de la integración igualitaria de miembros de cada lado de la frontera en los organismos de dirección de la estructura transfronteriza, cobra relevancia, en cuanto está relacionada con la estabilidad en su funcionamiento y toma de decisiones para ejercer la gestión compartida sobre un territorio dividido por una línea fronteriza.

Se toman como base tanto la normativa escrita, como las opiniones de los integrantes de los organismos de dirección y técnico y de las instituciones facilitadoras de los procesos.

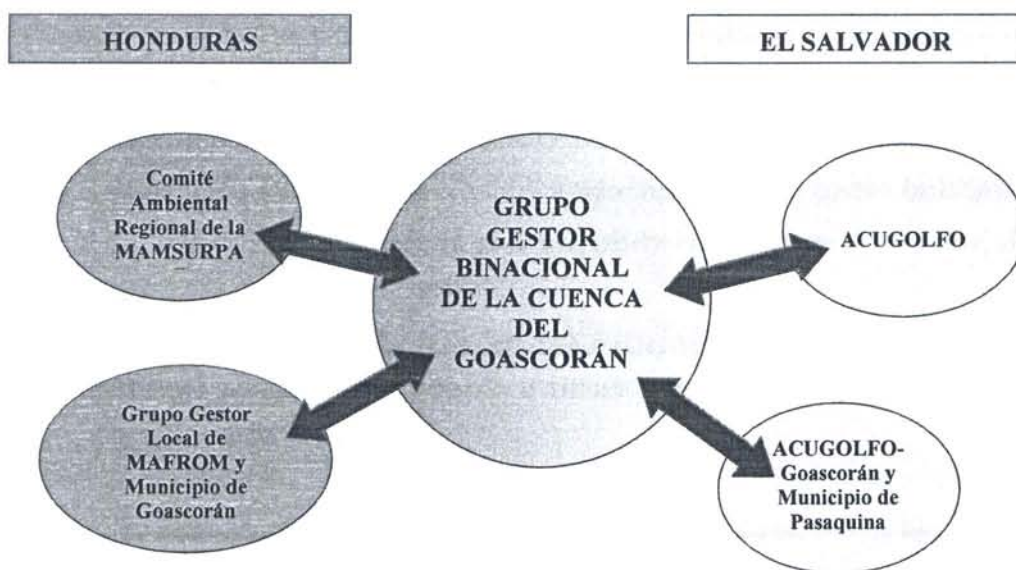


GRUPO GESTOR BINACIONAL DE LA CUENCA DEL GOASCORÁN

En mayo del 2006, se lanza el Núcleo de Desarrollo Local 09 y da inicio el proceso de conformación del GGBCG. En noviembre de 2006 en una asamblea de 85 personas en Nacaome, Honduras, se constituye esta instancia transfronteriza.

El Grupo Gestor está integrado por representantes de cuatro instancias locales. En Honduras, el Consejo Ambiental Regional de la Mancomunidad del Sur de la Paz que es un organismos dependiente de la mancomunidad, el Grupo Gestor Local de MAFROM y el municipio de Goascorán. En El Salvador están, la Asociación de Cuencas del Golfo de Fonseca¹ (ACUGOLFO) que integra al organismo de cuenca ACUGOLFO-Goascorán y el municipio de Pasaquina. Municipios de la Asociación Intermunicipal del Norte de La Unión (ASINORLU), que también es parte de ACUGOLFO, participan en esta iniciativa.

Esquema Nº 1
Instancias locales que forman parte del GGBCG



¹ ACUGOLFO maneja tres cuencas, Goascorán, Siramá y Conchagua. Los municipios de Conchagua y Siramá corresponden a la mancomunidad ASIGOLFO, en el sur de La Unión y los municipios de Goascorán corresponden a ASINORLU, en el norte de La Unión. En ACUGOLFO participan los alcaldes de la mancomunidad ASINORLU y no tiene ninguna dependencia de esta asociación municipal. Esta instancia cuenta con el respaldo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno de El Salvador.

III.1-Estructuras transfronterizas y marcos regulatorios

El GGBCG tiene como principal instrumento normativo el Reglamento Interno, el cual se encuentra en proceso de formulación; por tanto, hay temas relacionados a la normativa que están en discusión y valorización por parte de sus dirigentes.

En la elaboración del documento en mención están participando las 20 personas integrantes de los órganos directivos del GGBCG y de cada instancia local, quienes, mediante mesas de trabajo, han discutido en base a un documento elaborado por las instituciones facilitadoras. (Entrevista, Servellón: 2007)

La estructura transfronteriza del GGBCG está detallada en el art. 4, cap. II del Reglamento Interno, y está conformada por los siguientes órganos:

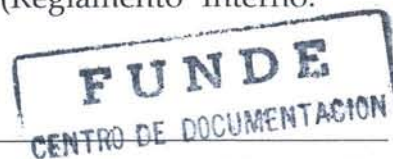
1. Asamblea general binacional
2. Comité Coordinador del Grupo Gestor Binacional
3. Comisiones de trabajo

Las comisiones de trabajo son:

1. Comisión de Gestión en aspectos Ambientales
2. Comisión de Gestión en aspectos de Producción
3. Comisión de Gestión en aspectos Hídricos
4. Comisión de Gestión en aspectos Sociales

El enfoque con el cual se ha trabajado la configuración de la estructura transfronteriza se encuentra en el Reglamento Interno en el cap. I, art. 2, de la siguiente manera:

“El Grupo Gestor Binacional es una estructura de hecho integrada por representantes delegados/as de los consejos ambientales regionales u organismos de cuencas de las mancomunidades de MAFRON y MAMSURPAZ en la república de Honduras y ACUGOLFO en la república de El Salvador, para el desarrollo de acciones de beneficio de la cuenca del Río Goascoran; financiado por fondos de cooperación” (Reglamento Interno: 2007)



El enfoque de este espacio transfronterizo es el de cuenca, de acuerdo a las opiniones de directivos(as) entrevistados y por lo establecido en la naturaleza de la organización.

El GGBCG es creado como un organismo de referencia y coordinación para los organismos locales de la región, que sirva de enlace y canal, principalmente para las mancomunidades y socios estratégicos; además, se proyecta que tenga un carácter propositivo en el tema ambiental para la cuenca Goascorán.

“El grupo gestor de la cuenca del Goascorán es una idea en la que se pretende que haya una organización binacional para enlazar los intereses de todos los grupos gestores, para buscar mecanismos de coordinación en la búsqueda de la proyección en los dos corredores, de parte de Honduras como de El Salvador, y se logre que todas estas comunidades se integren al proceso del cambio medioambiental” (Amilcar Hernández, directivo Junta de Agua de Concepción de Oriente y del GGBCG)

La idea anterior corresponde a la noción de frontera que algunos dirigentes manifestaron y en la cual se reconoce que *manejar la cuenca es no tener un territorio específico... aunque hay dos naciones involucradas, pero eso no es obstáculo.* (Romero: 2007)

Por otra parte, esta instancia local transfronteriza se concibe también, como un referente para instituciones, programas, planes que desde fuera del territorio se proyecten realizar; es decir, *que coordine o se vincule a iniciativas o programas destinados para la región* (Entrevista, Casares: 2007). En cierta medida, los actores locales no son ajenos al hecho que la región del Goascorán es objeto de mega inversiones por parte de los gobiernos nacionales respectivos que podrían alterar el ecosistema de la cuenca del Río Goascorán, si se implementan desde una lógica del mercado y no del desarrollo; así mismo, respecto a ofertas de pequeños proyectos provenientes de diversas instituciones nacionales.

Es por ello que los actores locales insisten en diferenciarlo de una institución gestora y ejecutora de proyectos; es decir, *no se quiere que el Grupo Gestor Binacional se convierta en una ONG [...], que entre a competir con otras instituciones de la región por los recursos,* (Entrevista, Servellon: 2007) sino más bien, que sea un ente local vinculado a la población de la región y se convierta en una autoridad que determina políticas en relación al manejo de esta cuenca internacional.

En el enfoque del GGBCG, se tiene incorporado el concepto de gestión compartida del territorio transfronterizo, concebida como la participación y articulación de actores locales a ambos lados de la frontera para el manejo de los recursos naturales, capaz de hacerle frente a factores externos relacionados con la soberanía nacional o con los desequilibrio territoriales propios de la región. (Pérez: 2007)

- **Carácter de permanencia de la estructura transfronteriza**

Respecto al carácter permanente o no de esta estructura transfronteriza, si bien no esta explícitamente dicho en el reglamento interno, se puede inferir el mismo, al analizar las funciones o competencias que se le asignan, cuyo cumplimiento demanda de estructuras estables y con permanencia de largo plazo. A continuación, las funciones a las que el GGBCG deberá responder, las que están consignadas en el Reglamento Interno:

1. Gestión Socio ambiental para el manejo de los RRNN, coordinación e incidencia y participación ciudadana a nivel binacional como internacional para la conservación, mejoramiento y desarrollo de la Cuenca del Río Goascoran.
2. Emitir opiniones y presentar recomendaciones por escrito sobre asuntos de la integración relacionados a los aspectos medioambientales a las autoridades competentes de ambos países.
3. Elaborar y desarrollar un Programa de Trabajo para analizar puntos comunes que conlleven las alternativas de solución sobre la problemática de la Cuenca del Río Goascoran, en común acuerdo con las políticas medioambientales dictadas por los gobiernos de cada país.

4. Promover el intercambio, evaluación y difusión de experiencias y prácticas exitosas, el fortalecimiento organizativo y en general la cooperación entre los consejos ambientales regionales u organismos de cuencas de ambos u otros países.
5. Garantizar mecanismos de transparencia en el desarrollo de sus planes actividades, etc.
6. Garantizar la promoción e inclusión de sectores como juventud, equidad de género.

El tema de la permanencia, es importante, incluso podría considerarse como un punto vulnerable, debido a que si se gestó con la promoción y auspicio del Programa Binacional, como ocurrió, el desafío para los actores es lograr la permanencia, sin la asistencia técnica y financiera de dicho programa.

- **Representación por país en los organismos de dirección**

En la línea de la estructura organizativa, los procedimientos y mecanismos para la representación igualitaria por país en asamblea, comité coordinador y comisiones (organismos que integran esta estructura transfronteriza), no aparecen claramente definidos en el Reglamento Interno. Sin embargo, una preocupación presente al momento de la conformación de estos organismos, para el establecimiento de la cantidad igual de miembros, al menos en asamblea general y comité coordinador, era la de garantizar igual número para cada lado de la frontera independientemente de la extensión de territorio, la cantidad de población o los recursos disponibles y potenciales.

Esto implicó una negociación para la representatividad de El Salvador, ya que en principio se tomaban dos instancias locales de Honduras (una por MAMSURPAZ y otra por MAFROM) y una por El Salvador (ACUGOLFO), a cada uno le correspondían 5 representantes, lo que daba por resultado una mayor representación por parte de Honduras. Situación que cambia cuando se crea el organismo ACUGOLFO-Cuenca Goascorán como parte integrante de ACUGOLFO en El Salvador. De esta manera se asegura igual cantidad de miembros en ambos lados de la frontera, 10 por Honduras y 10 por El Salvador. Leonidas Pérez de ACUGOLFO, lo explica de la siguiente manera:

... en su momento nosotros hubiésemos podido participar solo como ACUGOLFO, pero [para que] hubiera equidad, si de aquel lado había dos [instancias locales], tenían que haber dos por El Salvador, era una forma de buscar equidad en la representatividad por país... es una relación en la cual no hay ningún problema, nosotros para participar en el Grupo Gestor Binacional lo hemos hecho de manera equitativa con ellos, de manera que no haya discrepancia, que ellos opinen más o que ellos apoyaran más, o para que a la hora de decidir sobre uno o varios aspectos no hubiera alguien que tuviera una ventaja para que influyera en los votos. (Leonidas Pérez, presidente de ACUGOLFO y directivo del GGBCG)

Es así como se conformó la asamblea general, la cual está integrada por 5 miembros de las Juntas Directivas de las cuatro instancias locales que integran el GGBCG: Consejo Ambiental Regional de la MAMSURPAZ, Grupo Gestor Local de MAFROM (ambos en Honduras), Asociación de Cuencas del Golfo (ACUGOLFO) y organismo de cuenca ACUGOLFO-Goascorán (ambos en El Salvador). Dando por resultado una cuota de 10 miembros por cada país. De igual manera, el Comité Coordinador está estatuido a integrarse por las presidencias de los cuatro grupos gestores locales; es decir; dos por país.

Desde el criterio de la representación igual por país, se podría afirmar que la estructura está cerrada a la incorporación de cualquier otro organismo local, dejando como única opción los cuatro grupos gestores locales.

En la siguiente tabla se detalla la integración por país en cada órgano, de acuerdo al Reglamento Interno y los Estatutos.

Cuadro N° 4
Representación por país en los órganos de la estructura transfronteriza

ÓRGANO	REPRESENTATIVIDAD POR PAÍS
Asamblea General Binacional: integrada por las Juntas Directivas de las cuatro instancias locales.	Total 20 personas, 10 por país. Acuerdos y recomendaciones se adoptarán por consenso.
Comité Coordinador del Grupo Gestor Binacional: integrado por la presidencia de las cuatro instancias locales.	4 personas, dos por país.
Comisión de Gestión * en aspectos Ambientales	Máximo 4 personas
Comisión de Gestión en aspectos de Producción	Máximo 4 personas
Comisión de Gestión en aspectos Sociales	Máximo 4 personas
Comisión de Gestión en aspectos Hídricos	Máximo 4 personas

* Todas las comisiones de apoyo tomarán las decisiones por consenso.

Respecto de las comisiones de apoyo, no se asume el criterio de representatividad. Si bien el número máximo es de 4 personas, la selección será por idoneidad o a afinidad a la actividad de la comisión asignada

El enfoque de la representación por país se rescata a su vez en la reglamentación para el funcionamiento de organismos de dirección como asamblea general binacional y comité de coordinación, sobre los cuales tienen reglamentado que, para la validez de las reuniones, se deberá contar con una asistencia de por lo menos el cincuenta por ciento más uno de cada país (Reglamento Interno: Cap.V, art.19), buscando la igualdad de condiciones para la toma de decisiones para cada país. Esta reglamentación, que podría ser factor en el debilitamiento del funcionamiento práctico de los organismos de la estructura, se supera con lo establecido en materia de sanciones en el Cap. VI, art. 23 y art. 24 del Reglamento Interno, los que rezan respectivamente:

Cuando un/a delegado/a faltare al ejercicio de su cargo hasta por tercera vez sin causa justificada, será motivo de sustitución la cual se hará del conocimiento del Grupo Gestor local o consejo ambiental regional correspondiente para el nombramiento de otra persona mediante acuerdo de sesión del mismo.
(Reglamento Interno: 2007)

Cualquier desavenencia será tratado con el respeto y consideración del caso, utilizando mecanismos de dialogo / negociación. (Reglamento Interno: 2007)

Lo que se ha llamado status de afiliación, o sea el derecho de todos los actores a participar de todas las actividades y si los miembros tendrán voz y voto tampoco se explicita para todos los órganos creados. Solamente para el Comité Coordinador Binacional y las Comisiones de apoyo se establece en el Reglamento Interno que las decisiones se tomarán en consenso.

- **Carácter público - privado**

La estructura transfronteriza del GGBCG es de una organización de tercer grado, ya que sus organismos de dirección están integrados por delegados de cada grupo gestor local. Por tanto, la composición sectorial de la misma, está determinada por la composición de los grupos gestores locales. De acuerdo a la naturaleza de los delegados que integran los órganos de dirección del Grupo Gestor Binacional, se puede afirmar que es una estructura público-privada, con presencia significativa de sociedad civil.

Cuadro N° 5
Actores que integran los grupos gestores locales del GGBCG

GRUPO GESTOR LOCAL	QUIENES LO CONFORMAN
Consejo Ambiental Regional de la MAMSURPAZ (CARM) Honduras	Alcaldes, Unidades Técnicas Intermunicipales de las mancomunidades, productores, juntas de agua, patronatos, unidades municipales ambientales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
Grupo Gestor local de MAFROM (GGLM) Honduras, creado en agosto 2007:	Maestros ambientalistas, alcaldes /as, productores, representantes de instancias publicas de salud y educación, unidades municipales ambientales.
Asociación de Cuencas del Golfo (ACUGOLFO) El Salvador	Alcaldes, ADESCOS, juntas de agua, juntas de cerealeros, ganaderos, empresa privada, personas que no pertenece a ninguna organización.
ACUGOLFO-GOASCORÁN El Salvador	Alcaldes /as, productores, representantes de instancias gubernamentales de salud y educación, ADESCOS, juntas de agua.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

De acuerdo a la información proporcionada por la Oficina Territorial IV del Programa Binacional sobre la ocupación de los cargos en el Comité de Coordinación y cuatro las comisiones, se tiene una representación mayoritaria de sociedad civil sobre gobiernos municipales e instituciones del gobierno central; en este caso prevalece el sector privado con un 60% de los integrantes en la estructura transfronteriza.

Cuadro N° 6
Integrantes del sector público y privado en el GGBCG

CARGOS	SOCIEDAD CIVIL	GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO NACIONAL
Coordinador	2	2	No hay
Responsable aspectos Productivos	4	No hay	No hay
Responsable aspectos Sociales	3	1	No hay
Responsable aspectos Ambientales	3	No hay	1
Responsable aspectos Hídricos	2	1	1
TOTALES	9	4	2

Fuente: Oficina Territorial IV del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo

Por otra parte, la representación de mujeres no es muy equitativa. Actualmente, el porcentaje de mujeres integrando los grupos gestores locales es del 23%², dándose una presencia fuerte de hombres con respecto a la de las mujeres. En igual situación está el Comité Coordinador del GGBCG, donde se tiene solo un 18% de mujeres. Una limitante es no tener establecidos los procedimientos para la representación equitativa de mujeres en los órganos directivos del GGBCG, no basta con solo señalar este aspecto a nivel de funciones: *Garantizar la promoción e inclusión de sectores como juventud, equidad de género* (Reglamento Interno: 2007).

Cuadro N° 7
Representación de mujeres en las instancias del GGBCG

ORGANISMO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Consejo Regional Ambiental de la MAMSURPAZ	4	11	15
Grupo Gestor Local de MAFROM	4	8	12

² Este porcentaje no incluye el dato de ACUGOLFO.

ORGANISMO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Asociación de cuencas del Golfo-ACUGOLFO-	nd	nd	nd
ACUGOLFO-Goascorán	3	15	18
Comité Coordinador Binacional del GGBCG	3	14	17

Fuente: documento proporcionado por Oficina Territorial IV del PBDF

La fortaleza señalada a nivel de representación, está íntimamente relacionada a la dinámica que ha generado el Programa Binacional como tal, en cuanto a la necesidad de creación de instancias locales para la conformación del GGBCG. Esta situación permite destacar la relación del GGBCG con el nivel de organizaciones locales.

III.2- Relaciones y vínculos con las escalas nacional y regional

El segundo elemento de análisis son las relaciones y vínculos establecidos entre los organismos de la estructura y las escalas nacionales y centroamericanas. Para su análisis, se han tomado como referencias el rol que juega cada órgano directivo en la estructura y la asignación de competencias que definen el tipo de vinculación que establecen con la escala nacional y regional planteada en el Reglamento Interno; además, las declaraciones que directivos(as) manifestaron respecto de la práctica en relación a este punto.

Cuadro N° 8

Tipo de relaciones de los órganos del GGBCG con la escala nacional y centroamericana, a partir de las funciones / atribuciones

ÓRGANO Y ROL PRINCIPAL	TIPOS DE RELACIONES / VINCULACIONES CON LA ESCALA NACIONAL Y CENTROAMERICANA
Asamblea General: (No definido)	(No definido)
Comité Coordinador Binacional: Ejercer la representación del Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del Río Goascorán	-Gestionar la participación de los organismos, organizaciones y entidades, en general,
Comisión de Gestión en aspectos Ambientales:	-Coordinara las actividades de mejoramiento de los sistemas productivos locales con otras instituciones de

ÓRGANO Y ROL PRINCIPAL	TIPOS DE RELACIONES / VINCULACIONES CON LA ESCALA NACIONAL Y CENTROAMERICANA
Coordinar la gestión de los recursos técnicos y financieros para mejorar la producción y seguridad alimentaria	apoyo para la inserción de productores /as en el mercado
Comisión de Gestión en aspectos de Producción: Coordinar y dar seguimiento a las acciones en cuanto al uso y manejo sostenible de los recursos forestales	-Coordinar con las municipalidades, comunidades, productores /as e instituciones para la obtención de recursos materiales, técnicos y económicos -Coordinar con las Unidades Ambientales la ejecución
Comisión de Gestión en aspectos Sociales: Promover acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población en la cuenca	-Coordinar con las instancias pertinentes información relacionada al potencial socioeconómico de la cuenca. Así como el registro de instituciones gubernamentales y no gubernamentales existentes en la cuenca del río GOASCORÁN.
Comisión de Gestión en aspectos Hídricos: Coordinar la gestión de los recursos hídricos de la cuenca del río Goascoran	-Coordinar acciones en aspectos hídricos con instituciones gubernamentales y no gubernamentales

Fuente: Reglamento Interno del GGBCG

De acuerdo al cuadro anterior, las relaciones o vínculos que se establecen hacia lo externo, tienen alcance nacional. En el Reglamento Interno, en proceso de formulación, se asignan funciones específicas, tanto al Comité Coordinador Binacional como a las cuatro comisiones, relacionadas con este punto; sin embargo, no se han establecido claramente los mecanismos y procedimientos para implementar dichas funciones en la práctica.

El GGBCG presenta vinculaciones con instancias no gubernamentales respaldadas por acuerdos o convenios suscritos por ambas partes. La metodología de Núcleos de Desarrollo Local que atienden distintas áreas en la región Goascorán con la participación de co-ejecutoras, ha facilitado la articulación de instituciones no gubernamentales en cada país. Por ejemplo, en El Salvador se identifica CRS, CARE, Caritas San Miguel, ACUGOLFO; en Honduras CARE, Caritas Comayagua, Fundación Vida. En resumen, la presencia institucional de carácter no gubernamental en la región Goascorán es alta.

“... en el núcleo 9 se están co-ejecutando otras acciones ambientales facilitadas por CARE en los dos países, Honduras-El Salvador, CARITAS Comayagua y Fundación Vida en el lado de Honduras, CARITAS San Miguel en el lado de El Salvador. Ellos están realizando acciones como educación ambiental, conservación de suelos y agua, diversificación, pequeños proyectos de riego y campañas escolares de reforestación.” (Francisco Casares, técnico de CRS)

En el caso de las instancias gubernamentales nacionales, se tienen relaciones con algunos de sus representantes, pero sin formalizar compromisos. La presencia de instancias gubernamentales de carácter central vinculadas al tema de medio ambiente no es alta en la región Goascorán con respecto a la de ONG's, a pesar que el Programa Binacional, está respaldado por un convenio suscrito por los gobiernos centrales de Honduras y El Salvador. Si bien hay representantes de instituciones de salud y educación, aún no hay compromisos institucionales. De acuerdo a opiniones de los directivos(as) sobre el trabajo que hacen y su relación con el proceso, son distintas, mientras algunas reconocen cierto apoyo puntual al esfuerzo transfronterizo, otras niegan cualquier vinculación.

“... Ministerio del Medio Ambiente ha nombrado un coordinador para ACUGOLFO, llega dos veces a la semana, no a tiempo completo, a futuro tengo entendido que nombrarán un coordinador, por mayo. Esto no significa que el MARN participa del GGBCG.” (Leonidas Pérez, presidente de ACUGOLGO y directivo del GGBCG)

“Se ha contado con el apoyo, por el lado de El Salvador, del MARN, han participado incluso en la elaboración de términos de referencia para el plan de manejo de la cuenca; y por el lado de Honduras, la SERNA ha estado apoyando la formación de las Unidades Municipales Ambientales. Sin embargo, a nivel de los gobiernos centrales no hemos tenido apoyo, lo cual limita para crear una figura de índole legal. Este esfuerzo se ampara en el convenio suscrito por ambos países para la implementación del Programa Binacional.” (Wilfredo Cervantes, coordinador del NDL 09 del PBDF)

En este punto hay que registrar el vacío que la organización del Estado a nivel nacional presenta en su vinculación con el desarrollo local en las regiones fronterizas. Para el caso de El Salvador³, la vinculación se establece a través de programas nacionales y las estructuras ministeriales o autónomas, como un punto más del territorio nacional, no existiendo políticas, programas o estructuras específicas para las regiones fronterizas, ni tampoco acuerdos binacionales. Turcio Sermeño de la Cancillería salvadoreña señala al respecto de las instancias gubernamentales con vinculación en la región fronteriza:

Actúa mucho el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Economía, en lo que es la recuperación económica y la generación de empleo, seguridad alimentaria. Se tiene la Red Solidaria que está enfocada a muchos de los municipios fronterizos que son parte de los 32 municipios ubicados como de extrema pobreza. La Cancillería tiene su propia función en la soberanía nacional, en la política exterior. Involucrado el ministerio de gobernación a través de sus gobernaciones y alcaldías. La policía nacional civil en la parte de resguardo y seguridad, la fuerza armada en la parte de soberanía nacional, en los límites. Esta sería la institucionalidad presente. (Turcio Sermeño, director de Cooperación Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador)

Hay un acuerdo [El Salvador-Honduras] tomado hace un par de años en relación al aprovechamiento de los recursos hídricos, hay otro de la defensa de la ecología medio ambiente; pero no se ha bajado a nivel de ver lo que son las mancomunidades. (Turcio Sermeño, director de Cooperación Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador)

En cierta medida, aunque existe un reconocimiento de que las zonas fronterizas no han tenido la debida atención por parte de los estados nacionales, el desarrollo de las mismas, mediante programas o proyectos específicos, se deja a la cooperación

³ No fue posible realizar entrevista a un representante de la Cancillería de Honduras, a pesar de las gestiones realizadas.

internacional; tal es el caso de la Unión Europea con el Programa Binacional Transfronterizo Honduras-El Salvador.

Por otra parte, respecto del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, Dimas López, coordinador de programas de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), señala que el papel de los órganos e instituciones que conforman el sistema, es de facilitación de vínculos entre los gobiernos de la región, entre cooperantes y gobiernos nacionales para la gestión de proyectos o programas y acompañamiento en la gestión de cooperación para regiones específicas. Agrega que la actuación de estas instancias es más bien de impulsar, fomentar, promover las acciones, y no de ejecutoras. (Entrevista, López: 2007).

En relación a la iniciativa del GGBCG, que trata el tema ambiental en una cuenca internacional, la CCAD tiene conocimiento en tanto es una iniciativa producto del programa de cooperación de la Unión Europea. Al respecto Dimas López explica:

... esta iniciativa binacional del Goascorán, es producto en primer lugar, de un acuerdo marco entre los gobiernos de Honduras y El Salvador, que ha dado lugar también a un proyecto financiado por la Unión Europea y a través de ese proyecto se involucran distintos actores, gobiernos municipales, organizaciones, instituciones de gobiernos centrales. Pero el papel fundamental de SICA ha estado en iniciar ese acercamiento que ha dado lugar a esos procesos de cooperación transfronteriza que estamos viendo actualmente. (Dimas López, coordinador de programas de CCAD-SICA)

Tanto de los gobiernos de Honduras y El Salvador como del SICA, voceros del GGBCG, consideran necesaria la vinculación, fundamentalmente porque el Grupo Gestor Binacional asume como responsabilidad primaria el manejo de una cuenca compartida entre dos países. En este sentido señalan que *los gobiernos nacionales de ambos países y el SICA deberían jugar un rol como asesores del Grupo Gestor Binacional; la gente que se está integrando al Grupo Gestor no es gente que maneja bien el tema ambiental, el tema del manejo de cuencas, y por tanto, sería una fortaleza del Grupo Gestor cuanto más conocimiento tenga, para el caso en cuestión de leyes.* (Rita Servellon, técnica de Caritas y miembro del GGBCG). En su estrategia de difusión tienen contemplado reunir a

instituciones con las que puedan tener relación, tanto a nivel binacional, como a nivel local y a nivel centroamericano. Miguel Gómez de Fundación Vida al respecto declara que...*los grupos gestores no son islas, hay que ir ampliando el espacio*. Sin embargo, son cautelosos en señalar que esta relación deberá de tomar en cuenta las necesidades e intereses locales y respetar las decisiones de las instancias locales. (Entrevista, Romero: 2007).

III.3-Capacidad gerencial del Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del Goascorán

Para analizar la capacidad gerencial de la estructura transfronteriza, se abordan aspectos relativos a: a) gestión técnico-administrativa, b) financiamiento básico para el funcionamiento de la estructura, c) capacidad político-técnica de las personas integrantes de los organismos de dirección, d) existencia de planes, manuales etc. y e) legalidad.

- **Gestión técnico-administrativa**

De acuerdo al Reglamento Interno, la estructura organizativa del GGBCG no refleja la existencia de un órgano directamente para la gestión y ejecución técnico-administrativa de proyectos.

Los proyectos gestionados por el Grupo Gestor Binacional serán ejecutados por las Organizaciones Regionales que la Conforman (MAMSURPAZ, MAFRON y ACUGOLFO). (Reglamento Interno: 2007)

Esto podría entenderse en cuanto que el GGBCG no es un grupo ejecutor de proyectos directamente. Lo cual se establece en el cap. VII, art. 28 del Reglamento Interno.

En este sentido el accionar del GGBCG promoverá la *gestión de la participación de los organismos, organizaciones y entidades, en general, que deban ejecutar, directamente o por delegación, las actividades que emanen del Programa de Trabajo* (Reglamento Interno:

Capítulo III, art. 10). Se considera que las instancias locales, las mancomunidades y las instituciones no gubernamentales facilitadoras de este proceso transfronterizo, son las que llevarán la ejecución y administración de fondos de los proyectos. Al respecto Leonidas Pérez de ACUCOLFO explica:

... nosotros lo que pretendemos como Grupo Gestor es gestionar recursos para que nuestros socios, en este caso, la MAFRON, MAMSURPAZ, ACUGOLFO, la Cuenca del Goascorán, puedan obtener fondos para realizar proyectos [...]. Sería como que el Grupo Gestor dé el respaldo político, el aval a las gestiones muy particulares, en este caso del organismo de Cuenca del Goascorán o de ACUGOLFO, del Comité Ambiental Regional de la MAMSURPAZ y del Grupo Gestor de Valle. (Leonidas Pérez, presidente de ACUGOLFO y directivo del GGBCG)

Las mancomunidades y las instituciones facilitadoras cuentan con la personalidad jurídica para la gestión y administración de proyectos, no así las instancias locales, que han resuelto a su manera este inconveniente legal. En el cuadro siguiente se presenta la forma en que estas instancias locales aseguran el aspecto jurídico para la gestión y administración de proyectos.

Cuadro N° 9
Modalidad asumida por las instancias locales del GGBCG
respecto a la personería jurídica

INSTANCIAS LOCALES DEL GRUPO GESTOR	MODALIDAD JURIDICA ADOPTADA PARA LA GESTIÓN
Consejo Ambiental Regional de la MAMSURPAZ. Honduras	Esta cubierto por la personería jurídica de la MAMSURPAZ, al ser un organismo de apoyo a la misma. El Consejo Ambiental fue formado por la MAMSURPAZ, amparándose en las facultades que los estatutos le confieren.
Grupo Gestor local de MAFROM. Honduras Creado en agosto 2007	Se ampara en la personería jurídica de ADED Valle, al ser parte de una de las mesa técnicas. Su conformación se dio en un proceso de selección de personas potenciales a participar, de una lista proporcionada por los alcaldes de la MAFROM.

INSTANCIAS LOCALES DEL GRUPO GESTOR	MODALIDAD JURIDICA ADOPTADA PARA LA GESTIÓN
Asociación de Cuencas del Golfo (ACUGOLFO). El Salvador	Se ampara en la personería jurídica de CRS, aunque tiene en trámite su personería jurídica. Esta asociación está integrada por los miembros que conforman los organismos de cuencas: de la cuenca del Sirama, de la cuenca de Conchagua y de la cuenca del Goascorán.
ACUGOLFO-GOASCORÁN El Salvador	Se ampara en la legalidad proporcionada por ACUGOLFO. Es uno de los tres organismos de cuenca que integran ACUGOLFO.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas con actores locales

Por otra parte, en el Reglamento Interno, respecto a la definición de proyectos, establece que los organismos e instituciones ejecutoras *canalizan ideas de proyectos al Grupo Gestor para que las comisiones de trabajo apoyen en la elaboración de propuestas para su respectiva gestión* (Reglamento Interno: Capítulo VI, art. 27). La conformación de las comisiones de apoyo no está explicada en el reglamento, pero, según las funciones que aparecen en esta normativa, permite suponer que deberían estar integradas por personal técnico o profesional en cada área, debido a que requieren ciertos conocimientos y habilidades para la elaboración de diagnósticos, informes técnicos, evaluación y seguimiento a planes y actividades. Sin embargo, en la práctica están integradas por representantes de las instancias locales y coordinadores de las unidades técnicas de las mancomunidades, como el caso de la MAMSURPAZ.

Cabe mencionar que el Programa Binacional asume a las mancomunidades como responsables de ejecutar acciones en cada Núcleo y de canalizar recursos hacia socios estratégicos de ámbito local y regional. Entonces, para desarrollar en forma eficiente las funciones anteriores, las asociaciones y sus respectivas unidades técnicas intermunicipales fueron objeto de un fortalecimiento en sus aspectos técnicos y financieros contables que culminaron con una certificación otorgada en el caso de El Salvador, por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y en el caso de Honduras por el Fondo de Inversión Social de Honduras (FISH). La certificación es básicamente un aval que otorgan ambas instituciones estatales a aquellas asociaciones de municipios que hayan completado un conjunto de requisitos de orden

administrativo, técnico y contable, para la ejecución de proyectos. (<http://www.isdem.gob.sv/certificacion%20binacional.html>)

Si bien no se considera al Grupo Gestor como ejecutor de proyectos, si pretenden que tenga decisiones en los aspectos gerenciales. En el proceso de elaboración del plan de manejo de la cuenca, bajo la consultaría de CATIE, el Comité Coordinador del GGBCG participa de los proceso de evaluación y aprobación de desembolsos (Entrevista, Casares: 2007). Este aspecto requerirá, a futuro, de una normativa más clara y detallada.

- **Financiamiento para el funcionamiento básico**

En relación al financiamiento para el funcionamiento básico del GGBCG, que comprende transporte, alimentación, comida, convocatorias, entre otros; se garantiza actualmente con fondos del Programa Binacional, que canalizan las instituciones facilitadores del proceso (Entrevista, Romero: 2007). Sin embargo, en el Reglamento Interno, donde se reconoce que *el Comité Coordinador Binacional contara con recursos para el desarrollo de sus actividades considerando dentro de estas gastos de movilización y alimentación de sus delegado las* (Reglamento Interno: Cap. VI, art. 25), se han establecido varios mecanismos para asegurar un fondo para el funcionamiento de esta estructura, siendo estos: cuota de sus integrantes, soporte del equipo técnico facilitador y porcentaje cargado a los proyectos que se gestionen (Reglamento Interno; Cap. VI, art. 25, y Cap. VII, art. 29), normas que aún no se han puesto en vigencia. Esta normativa deberá ser especificada para su operativización, sobre todo respecto a las cuotas de los miembros del Grupo Gestor.

- **Construcción de capacidades en tomadores de decisiones**

También dentro del tema gerencial, se ha indagado sobre la construcción de capacidades en los miembros que conforman el Grupo Gestor Binacional. Se tomó de referencia las actividades de formación y capacitación que han desarrollado. Sobre este punto, el acompañamiento de distintas instituciones trabajando y animando este proceso en la zona ha sido bastante activo. En las entrevistas se menciona que CATIE y el Ministerio de Medio Ambiente han apoyado en esta área.

A pesar del corto tiempo de funcionar, el GGBCG ya ha realizado un intercambio sobre gestión ambiental con iniciativas de Costa Rica y una *gira y taller de interpretación Ambiental de Cuencas Hidrográficas en la zona de Valle*, a la Reserva Biológica de Guajiquiro en Honduras, en la cuenca alta del río Goascorán, facilitada por la Fundación Vida. Esta última, fue una actividad importante que buscaba *motivar a los participantes para que apoyen acciones de manejo de los recursos hídricos y conocer in situ las fuentes de agua que drenan al río Goascorán* (Fundación Vida: 2006). Cabe señalar que en la zona de recarga del río (territorio hondureño), donde existen comunidades lenkas que han protegido este recurso natural, existen propiedades privadas que podrían ser compradas por personas que amenazan con deteriorar el recurso hídrico de la cuenca, lo que también traería repercusiones negativas en las zonas bajas (Honduras-El Salvador). Solo en Valle hay 7 micro cuencas o sub cuencas con una fuerte degradación de los recursos naturales. (Entrevista, Gómez: 2007). Ambas actividades han contribuido a la formación político-técnica de sus directivos/as.

La formación y capacitación al GGBCG es un tema en el que falta mucho por hacer, para lo cual se requiere de un programa integral y sistemático que plantee indicadores que señalen avances en la capacidad gerencial de los directivos del Grupo Gestor Binacional y de los Grupos Gestores Locales. Representantes del GGBCG y de las instituciones facilitadores registran como temas necesarios: conocimiento de leyes nacionales, formulación y gestión de proyectos, incidencia y negociación política, trabajo transfronterizo, manejo de cuencas y áreas protegidas, entre otros.

- **Existencia de planes de desarrollo y manuales administrativos**

Como parte del tema de capacidad gerencial, también se indagó la existencia de planes y manuales. Tanto las instancias locales como el Grupo Gestor Binacional tienen planes de trabajo anual, que han sido apadrinados por las instituciones facilitadoras del proceso. Las mancomunidades cuentan con planes estratégicos de desarrollo que actualmente están en revisión. Como sucede en muchos casos, el problema se presenta a la hora de la implementación de los planes, cuando no se

cuenta con los recursos adecuados o se han consignado metas muy ambiciosas (Entrevista, Cervantes: 2007).

En este campo, una de las primeras acciones que ha realizado el GGBCG es la elaboración de un Plan de Manejo para la Cuenca del Goascorán, que van a presentar públicamente en julio del 2007. Para ello han contratado a CATIE como consultora. Al momento del presente estudio, ya tienen elaborado un diagnóstico y parte del plan de manejo de la cuenca Goascorán; los resultados de este proceso los han socializado con los miembros directivos del Grupo Gestor Binacional. Los/as directivos/as consideran este plan como un mecanismo para la gestión de proyectos y una orientación para planificar el desarrollo de este territorio compartido.

Uno de los mecanismos para la definición y gestión de proyectos es el plan de manejo para la cuenca, del cual se harán propuestas de proyectos a presentar en una mesa de cooperantes a llevar a cabo en El Salvador o en Honduras.
(Leonidas Pérez, presidente de ACUGOLFO y directivo del GGBCG)

- **Legalidad**

En primer lugar es de anotar que el GGBCG, hasta el momento, no cuenta con un acuerdo o convenio entre los dos países, ya sea a nivel local o nacional, que de respaldo legal y político a la iniciativa. Si bien existe un convenio suscrito por los gobiernos de Honduras y El Salvador con la Unión Europea, éste da respaldo político a la ejecución del Programa Binacional, lo que no significa que automáticamente reconozcan al Grupo Gestor Binacional como una instancia transfronteriza referente para los asuntos del manejo compartido de la cuenca del Goascoran. Este es un aspecto de preocupación, que en lo inmediato se presenta hacia los alcaldes, ya que no todos están comprometidos con el proceso. En el grupo focal realizado con algunos de los/as dirigentes, se señalaba la necesidad de hacer incidencia como Grupo Gestor para el convencimiento de los alcaldes y establecer un tratado o convenio, donde se comprometan a darle seguimiento al plan de manejo de la cuenca del río Goascoran y que los proyectos sean una prioridad dentro de los planes de inversión municipal. (Memoria grupo focal: 2007)

A nivel de gestión y ejecución de proyectos sí se cuenta con un acuerdo entre el Grupo Gestor Binacional y la organización Unión Mundial de la Naturaleza (UICN), para la implementación de un programa de divulgación de ordenanzas ambientales en los municipios fronterizos de Honduras. Para ello se está por firmar una carta de entendimiento entre los dos países. (Entrevista, Casares: 2007). Este es el primer logro en materia de gestión de proyectos.

Al respecto, el Grupo Gestor Binacional ha tenido un debate fuerte en relación, si procede la personería jurídica para esta iniciativa o no, de cara a la gestión y administración de financiamientos, y al establecimiento de vínculos formales con los gobiernos de ambos países.

Por cuestión de legitimidad y como planteamiento, toda estructura que tiene una proyección de institucionalidad, la parte jurídica es, en alguna medida, determinante, porque cuando se habla de la institucionalidad de un actor organizado tiene que tener un respaldo y ese respaldo definitivamente entra en la parte legal. Cuando hablamos de la gestión transfronteriza que es una experiencia que pretendemos lograr, que no tenemos mucha experiencia, [la personería jurídica] es una posibilidad en la búsqueda para fortalecer los vínculos entre los países. (Amilcar Hernández, directivo Junta de Agua de Concepción de Oriente y directivo del GGBCG).

Este debate les ha llevado a reconocer dos aspectos fundamentales, que en buena medida han definido la estrategia al respecto de este punto. Por un lado, reconocen que la existencia de dos legislaciones nacionales diferentes es un obstáculo para asegurar la personería jurídica del Grupo Gestor. Cabe señalar que las legislaciones de El Salvador y Honduras presentan diferencias en cuanto a asociación municipal se refiere; mientras en El Salvador solo se permite a los municipios asociarse entre sí; en Honduras los municipios pueden además, asociarse con municipios fuera del país, para el caso con los municipios fronterizos de El Salvador. (Magarin: 2007).

Por otra parte, actores locales tienen claridad que antes que una personería jurídica, necesitan lograr la legitimación de la iniciativa transfronteriza y esto pasa por un reconocimiento de la población hacia la misma. Miembros del GGBCG, consideran que al tener el plan de manejo de la cuenca, se presentarán las condiciones para establecer acuerdos y/o convenios con instituciones locales, nacionales y de cooperación internacional en relación a la implementación del Plan; así como para incidir hacia los respectivos gobiernos centrales para lograr su apoyo político y material.



MANCOMUNIDAD TRANSFRONTERIZA COPANCH'ORTI'

La Mancomunidad Transfronteriza está integrada por dos mancomunidades. Por Honduras la Mancomunidad de la Ruta Maya, MANCORSARIC y por Guatemala la Mancomunidad CopánCh'orti'.

Se constituyó en agosto del 2004 en un acto solemne realizado en el municipio de Copan Ruinas, con delegados de ambas mancomunidades y con presencia de autoridades locales y departamentales de Copán, Honduras y Chiquimula, Guatemala. (Entrevista, Guerra: 2007)

Esquema N° 2
Instancias que forman parte de la Mancomunidad Transfronteriza



III.1- Estructura organizativa y sus marcos regulatorios

La Mancomunidad Transfronteriza tiene como principal instrumento normativo los Estatutos y Reglamento Interno de la Mancomunidad, elaborados en el 2004.

La estructura transfronteriza de la Mancomunidad está detallada en el cap. IV, art. 14 de los Estatutos, y está conformada por los siguientes órganos:

1. Asamblea General
2. Junta Directiva
3. Comisión de Fiscalización
4. Unidad Técnica Transfronteriza
5. Comisiones de Apoyo y Trabajo
6. Consejo Consultivo

En los Estatutos, Cap. I, art. 1 y 2, se rescata el enfoque con el cual fue creada esta iniciativa al plantear respecto a la naturaleza de la Mancomunidad que:

Se constituye la MANCOMUNIDAD TRANSFRONTERIZA COPANCH'ORTI', integrada por MANCORSARIC de Honduras, conformada por los municipios de Copan Ruinas, San Jerónimo, Cabañas y Santa Rita y la Mancomunidad COPANCH'ORTI' de Guatemala, integrada por los municipios de Camotán, Jocotan, Olopa y San Juan Ermita, en adelante Mancomunidad Transfronteriza o Mancomunidad, con el propósito de unificar esfuerzos para lograr el desarrollo integral del área geográfica e incentivar la integración entre los dos países. (Estatutos: 2004)

Además, la Mancomunidad Transfronteriza se define como un hermanamiento voluntario de las dos mancomunidades: MANCORSARIC y COPANCH'ORTI', de Honduras y Guatemala respectivamente.

- **Carácter de permanencia de la estructura transfronteriza**

El carácter permanente de la estructura transfronteriza, se deja claramente establecido en los estatutos de la MT al definirla como de duración indefinida.

La Mancomunidad Transfronteriza es una entidad civil, no lucrativa, no partidista, laica, pública, de duración indefinida y dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio. (Estatutos: 2004)

Así mismo, al analizar los objetivos propuestos, su logro solo será posible en el largo plazo, tal es el caso de procesos que buscan el desarrollo integral de un territorio, y sobre todo cuando éste está dividido por una línea fronteriza.

De acuerdo a los objetivos planteados en el artículo 5 de los estatutos de la MT, se puede inferir mas claramente el carácter de permanencia que esta estructura transfronteriza demanda. Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Contribuir a la promoción y conservación de las áreas que revisten interés ambiental como son: Parques nacionales, reservas naturales y biológicas, refugios de vida silvestre y sobre todo las zonas vulnerables y las expuestas al deterioro ecológico de la cuenca CopánCh'orti'.
2. Fomentar el turismo y ecoturismo en el territorio de la mancomunidad transfronteriza.
3. Mejorar la infraestructura social y productiva y promover un corredor de libre comercio en la jurisdicción de la Mancomunidad Transfronteriza.
4. Coadyuvar al reforzamiento de la identidad cultural de los pueblos mayas de la Mancomunidad Transfronteriza.
5. Elevar la capacidad de gestión de la Mancomunidad para atraer inversión y otros recursos a los municipios mancomunados fortaleciendo la organización y participación de todos los sectores.

• **Representación por país en los organismos de dirección**

Para conocer la representación de los actores en la estructura de la MT, se muestra la siguiente tabla que registra el número de miembros que integran cada órgano, de acuerdo al Reglamento Interno y los Estatutos.

Cuadro N° 10
Representatividad por país en los órganos de la estructura transfronteriza

ÓRGANO Y ACTORES	REPRESENTATIVIDAD POR PAIS
La Asamblea General (AG): integrada por alcaldes y regidores de cada municipio miembro de la mancomunidad y por representantes de sociedad civil.	Total 24 personas: 8 alcaldes de los municipios asociados , 4 por país 8 miembros de las corporaciones municipales, uno por municipio 8 miembros de la sociedad civil, uno por municipio asociado No se especifica como serán nombrados los representantes de sociedad civil. Todos con derecho a voz y voto
La Junta Directiva (JD): integrada por alcaldes, regidores y miembros de sociedad civil	Total 7 personas: 4 serán alcaldes en los cargos de presidente, vice-presidente, secretario, tesorero 3 nombrados de entre la AG, sean regidores de corporaciones municipales o representantes de sociedad civil, en los cargos de vocalías
Comisión de Fiscalización: integrada por alcaldes y miembros de AG	Total 3 personas: 1 alcalde miembro de la mancomunidad 2 miembros de la AG que no formen parte de la JD, pueden ser regidores de corporaciones municipales o representantes de sociedad civil.
La Unidad Técnica Transfronteriza (UTT): integrada por profesionales de distintas áreas, administrador, secretario y técnicos.	El número oscilará dependiendo de la capacidad y áreas de interés de la mancomunidad. Se dará prioridad a personas que vivan o quieran residir en el territorio de la mancomunidad, pudiéndose incorporar otro técnico en calidad de voluntario o practica profesional.
Comisiones de Apoyo y Trabajo: Personas e instituciones que la JD estime conveniente.	No define cantidad de miembros. Cuando la actividad operativa involucre a miembros de la mancomunidad, estará integrada por habitantes de los municipios a propuesta de JD.
Consejo Consultivo: Consejos de Desarrollo Municipal, organizaciones de base, empresa privada	No define cantidad de miembros. Podrán asistir a sesiones de la JD o de la AG por invitación, con derecho a voz pero no a voto.

Fuente: Estatutos y Reglamento Inteno

La representación por país no queda establecida en la normativa consultada para efecto de conformación de los órganos de la estructura transfronteriza; es decir, no se establece la cantidad por país, solo por sector público o privado: gobiernos municipales y sociedad civil. Además, es de señalar que la Junta Directiva y la Comisión de Fiscalización están conformadas por un número impar, lo que impide la representación igualitaria por país.

Lo anterior está muy relacionado con los criterios asumidos para la integración de los órganos directivos: por un lado, el criterio de representación por municipio fue aplicado únicamente para la AG, no así para el resto de órganos que integran la estructura; y por otro lado, en la misma norma escrita se presenta la contradicción si la representación es por mancomunidades o por municipios mancomunados. Esto explica porque, cuando en los estatutos, se habla de miembros fundadores (cap. III, art. 7) se reconoce que son las mancomunidades; pero cuando se detalla los integrantes de los órganos de dirección se menciona directamente a los alcaldes y regidores de los municipios integrantes de las mancomunidades (cap. III, art. 15 y 22). En este punto, predominaron dos visiones entre las instituciones facilitadoras (CCD y PARTICIPA) y las mancomunidades, situación que la explica Leonidas Alemán, gerente de MANCORSARIC de la siguiente manera:

Nuestra propuesta es que la asamblea de la mancomunidad transfronteriza fuera una representación de ambas mancomunidades. Sin embargo, las dos ONG's dijeron que no, que fuera representación de municipios individuales. Es más, nosotros pensábamos que se estructurara una unidad técnica binacional o transfronteriza que sirviera como de enlace entre las dos unidades técnicas, la de Honduras y la de Guatemala. Pues allí no nos pudimos poner de acuerdo con las dos ONG's. (Leonidas Aleman, gerente de MANCORSARIC)

Al respecto, cabría preguntarse, ¿que pasaría si una de las mancomunidades incorporara otro municipio, pasaría este a tener representatividad en los órganos de dirección? O caso contrario, ¿si uno de los municipios actuales se desliga de la

mancomunidad respectiva?; de ser así, la participación igualitaria por país no se podría cumplir, al menos, en la asamblea general y junta directiva.

- **Carácter público – privado**

La estructura transfronteriza de la MT es de carácter público-privado, en tanto que sus órganos de dirección integran representantes de gobiernos municipales y de organizaciones de sociedad civil. Sin embargo, por la cantidad de representantes y la ocupación en los cargos de dirección, la presencia del sector público es mucho más fuerte que la del sector privado. Para el caso, en la Asamblea General la relación entre sector público y privado es de 2 a 1, y en la Junta Directiva, al menos 4 de los 7 miembros deberán ser alcaldes. El resto de miembros de JD (3) y dos de la Comisión de fiscalización son nombrados de entre los miembros de la AG, sin especificar que sean de la sociedad civil; por tanto, pudiese darse el caso que sean nombrados de entre los 12 miembros de las corporaciones municipales.

Cuadro N° 11
Integrantes del sector público y privado en Junta Directiva de la MT

CARGOS	SOCIEDAD CIVIL	GOBIERNO LOCAL
Presidente (a)	No hay	1
Vice-presidente (a)	No hay	1
Secretario (a)	No hay	1
Tesorero (a)	No hay	1
Vocalías (3)	opcional	opcional

Fuente: Estatutos de la MT

El problema se presenta porque en la regulación para la integración de representantes de sociedad civil local en las estructuras organizativas no establece los procedimientos de manera clara. Por ejemplo, para la conformación de la AG, no se señalan criterios, ni cómo se seleccionarán a los representantes de sociedad civil y no se encuentra explícito el tema de la participación de la población indígena, mujeres y jóvenes. Asimismo, para la conformación de la JD y Comisión de Fiscalización no hay un procedimiento para asegurar que la elección de sus miembros asegure una cuota de sociedad civil.

Sin embargo, Yesenia Díaz, gerente de la Mancomunidad CopanCh'orti', explica que para el caso de Guatemala, la participación de sociedad civil en la MT se asegura mediante la participación de ésta en la Mancomunidad CopanCh'orti, la cual está establecida en la legislación guatemalteca que señala como obligatoria la formación de comités de desarrollo a nivel comunitario, municipal y departamental, en los cuales están representadas las instancias organizativas correspondientes a estos dos sectores. Se refiere a los Consejos Comunitarios de Desarrollo (CODECO), a los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y a los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE). Esta legislación nacional, determina a la mancomunidad a incorporar representantes de sociedad civil en sus estructuras de dirección.

La mayoría de las organizaciones de base están representadas en los consejos municipales de desarrollo a nivel comunitario y municipal. De los Consejos de Desarrollo Municipal se nombran representantes que van a integrar la mancomunidad. (Yesenia Díaz, gerente Unidad Técnica de Mancomunidad Copanch'orti')

Sin embargo, existía un reconocimiento, en los actores locales, de la necesidad e importancia de que miembros de la sociedad civil participaran en la estructura transfronteriza para que la dependencia de instituciones externas que llegan a los territorios a facilitar procesos locales o las dinámicas y los cambios electorales en los gobiernos municipales, no afecten el avance de las mismas. Contradictoriamente a lo planteado, el proceso de la MT, por una parte, adolecía de una fuerte dependencia de las instituciones facilitadoras, a tal grado que su retiro generó un fuerte impacto en el proceso, y por otra, los tiempos electorales en Honduras tuvieron que ver con el retiro no formal de los alcaldes de la MANCORSARIC. Un regidor actual de Jocotán, participante en su momento de esta iniciativa, explica al respecto:

El problema, fue que se vinieron las elecciones de Honduras, entonces prefirieron los alcaldes dejar a un lado las actividades de la mancomunidad transfronteriza y dedicarse al asunto de la campaña. De hecho, algunos alcaldes ya no se reeligieron y como que ese fue el desmotivante también, volver a

empezar con los alcaldes que habían llegado nuevos. (Saúl Oswaldo Rodríguez Espinoza, regidor de Jocotan)

En esa misma lógica, la representación de jóvenes, mujeres e indígenas Ch'orti' en la estructura organizativa no está incluida como un punto específico en el Reglamento y los Estatutos. No se ha establecido un mecanismo que asegure la participación de estos grupos sociales en la conformación de cada órgano directivo. En la práctica, este tema constituyó una discusión entre las personas que apoyaban la representación de la sociedad civil en la estructura y los que no apoyaban esta idea. (Entrevista, Díaz: 2007)

Con relación a la representación de mujeres en la estructura transfronteriza, no existen disposiciones establecidas que, por ejemplo, determinen un porcentaje o el acuerdo de políticas discriminativas por razones de género. Al respecto Pablo Mendoza (2007) señala que, si bien existe representación social de mujeres en el municipio, no existe organización propia; sino que las mujeres lo hacen mediante las organizaciones mixtas que tienen presencia en el territorio.

Los procedimientos para la toma de decisiones en la MT están poco desarrollados en los estatutos. Por ejemplo, para la Asamblea General solamente se estipula que la toma de decisión se hará con la mitad más uno, y en Asamblea Extraordinaria, con las dos terceras partes. La Comisión de Fiscalización es la única que toma decisiones por consenso, según los estatutos.

III.2- Relaciones y vínculos con las escalas nacional y regional

El segundo elemento de análisis es el tipo de relaciones que se establecieron entre los órganos de dirección de la MT y las escalas nacional y centroamericana. Se tomó en consideración el rol que juega cada órgano directivo en la estructura transfronteriza y las funciones que determinan la relación con los procesos administrativos y políticos a nivel nacional y regional.

Del conjunto de organismos de dirección que conforman la estructura transfronteriza, únicamente a la JD se le han asignado la responsabilidad de establecer los vínculos con instituciones y organizaciones nacionales e internacionales.

Cuadro Nº 12

Tipo de relaciones de los órganos de la Mancomunidad Transfronteriza con la escala nacional y centroamericana, a partir de las funciones / atribuciones

ÓRGANO Y ROL PRINCIPAL	TIPOS DE RELACIONES / VINCULACIONES CON LA ESCALA NACIONAL Y CENTROAMERICANA
Asamblea General (AG): Órgano supremo de la MT, es la autoridad máxima.	No hay
Junta Directiva (JD): Encargada de la coordinación y ejecución de las disposiciones de la AG.	<ul style="list-style-type: none"> -Enlace entre corporaciones municipales y las instituciones públicas, privadas y organismos internacionales. -Establecimiento de contactos con organismos internacionales vía las ONG facilitadoras. -Suscripción de convenios y aceptación de donaciones. -Invitación a las asambleas a funcionarios de gobiernos. -Información a instituciones que apoyan a la MT
Comisión de Fiscalización: Instancia de control de la MT	No hay
Unidad Técnica Transfronteriza (UTT): Asistencia técnica en distintas áreas de la Mancomunidad	No hay
Comisiones de Apoyo y Trabajo: Para fines específicos o actividades de funcionamiento operativo de la JD	No hay
Consejo Consultivo: Instancia auxiliar y de consulta de la JD	No hay

Fuente: Estatutos y Reglamento Interno

Si bien el enlace entre la Mancomunidad Transfronteriza y las instituciones públicas, y privadas nacionales, y los organismos internacionales, estatutariamente correspondía a la Junta Directiva, en la práctica, se hacía por medio de las dos ONG's facilitadoras. Este punto era concebido de diferente manera por las Mancomunidades,

la MANCORSARIC abogaba por que los convenios con la cooperación internacional fueran negociados directamente por las mancomunidades de ambos países y no por las ONG's, proceso que no fue llevado de esta manera para la gestión de un proyecto con Christian Aid; a pesar que en los Estatutos se establecía que la vinculación de las dos mancomunidades con la cooperación internacional sería de manera directa y que las ONG's intervendrían únicamente con sus buenos oficios para el establecimiento de contactos.

Se gestionó un proyecto en un inicio que era financiado por un organismo internacional ya no recuerdo el nombre ... Christian Aid. Nosotros solo tuvimos la oportunidad de que nos contara CCD y que nos contara Participa y que vinieran para que nosotros firmáramos para poder gestionar el proyecto. (Leonidas Aleman, gerente MANCORSARIC)

Con instancias nacionales del gobierno central, las relaciones que la MT promovió durante su experiencia se concretaron en la convocatoria formal que hiciera a funcionarios de gobierno de Guatemala y Honduras y a los gobernadores de los departamentos de Chiquimula y de Copán, a participar en las reuniones de la Asamblea General, pero éstos asistieron únicamente a la asamblea de constitución de la Mancomunidad Transfronteriza.

Nosotros invitábamos y hacíamos reuniones, hacíamos nuestras asambleas, siempre invitábamos a funcionarios del gobierno central de Honduras y a los funcionarios del gobierno de Guatemala y nunca mandaron ni siquiera un representante, siempre estábamos nosotros, los mismos; y a lo más [...] donde pudimos llegar era con la presencia, en una asamblea, que estuvo el gobernador de Chiquimula y el gobernador de Copán... (Álvaro Guerra, alcalde de Camotán)

En plática sostenida con el señor Erick Arrecis Chef (2007), director de integración de la cancillería guatemalteca, explicaba que las relaciones exteriores de Guatemala se dividen en dos direcciones: la Dirección de Integración Centroamericana que atiende

asuntos relacionados estrictamente con la región centroamericana y la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales que aborda las relaciones de Guatemala con cada uno de los países del mundo. Por su parte, Raúl Moran Moscoso director de la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales, hace ver que desde esta instancia se atienden asuntos de dimensión nacional; y por tanto, para la región de frontera Guatemala-Honduras no existe ninguna instancia y programa específico que promueva el desarrollo fronterizo.

Lo anterior explica, en parte, que las gestiones que desde directivos de la MT hicieran para darse a conocer y reconocer con instancias gubernamentales no tuviera frutos. Álvaro Guerra, alcalde de Camotán, da testimonio que en varias ocasiones visitaron otras instituciones públicas en la capital guatemalteca, como el Congreso Nacional, ocasión que les permitió constatar la falta de voluntad para apoyar procesos locales transfronterizos. (Entrevista, Guerra: 2007)

III.3-Capacidad gerencial de la Mancomunidad Transfronteriza

La capacidad gerencial de la estructura transfronteriza se analiza desde los siguientes aspectos: a) gestión técnico-administrativa, b) financiamiento básico para el funcionamiento de la estructura, c) capacidad político-técnica de las personas integrantes de los organismos de dirección, d) existencia de planes, manuales etc. y e) legalidad.

- **Gestión técnico-administrativa**

Según los Estatutos, la competencia de administrar el espacio transfronterizo es de la Unidad Técnica Transfronteriza. Esta Unidad no se llegó a crear, en espera de contar con el Plan Estratégico, cuya elaboración nunca finalizó. En consecuencia, el funcionamiento básico administrativo estuvo a cargo de un comité de facilitación integrado por PARTICIPA, CCD y los gerentes de las dos mancomunidades: La MANCORSARIC y la Mancomunidad COPANCH'ORTI.

Una vez más se recordó que mientras no se tenga un Plan Estratégico, una Unidad Técnica prácticamente no estaría haciendo nada, por lo que nuevamente se propone que sea el comité de facilitación técnica que ha funcionado hasta el momento el que siga asumiendo el rol de unidad técnica. (Memoria reunión Junta Directiva, noviembre, 2004)

Además, señalar que varias actividades de la Mancomunidad Transfronteriza fueron organizadas directamente por las instituciones facilitadoras con los coordinadores de las Unidades Técnicas de cada uno de los municipios involucrados, sin participación de las gerencias de las dos mancomunidades.

Estos datos destacan que buena parte de la administración técnica y financiera del proceso estaba en manos de las instituciones facilitadoras lo que provocaba un bajo perfil de las unidades técnicas de las mancomunidades MANCORSARIC y COPANCH'ORTI.

- **Financiamiento para el funcionamiento básico**

En el Reglamento Interno estaba regulado que las dos mancomunidades brindarían a la MT una aportación económica, equivalente a: cinco mil lempiras de inicio y mil lempiras por cada mancomunidad miembro (cap. X, art. 36), y también estaban establecidas las sanciones en caso de incumplimiento (cap. XI, lit. e). Sin embargo, en la práctica se había establecido que serían dos mil lempiras mensuales por municipalidad, aporte que según los entrevistados, no se llevó a cabo por ninguna municipalidad durante la experiencia estuvo activa. (Entrevista, Guerra: 2007). Cabe señalar que no se aplicaron sanciones para obligar al cumplimiento de esta norma establecida.

En consecuencia, los gastos de reuniones y refrigerios fueron cubiertos con fondos de las dos ONGs señaladas anteriormente durante el período que funcionaron. El costo del transporte de los funcionarios de las municipalidades para las reuniones fue asumido por las mismas municipalidades, de acuerdo a algunos entrevistados.

- **Construcción de capacidades en tomadores de decisiones**

Los procesos de formación y capacitación de los miembros directivos fueron muy limitados y no sistemáticos. La organización y facilitación de las charlas recibidas fue brindada por CCD y PARTICIPA, y los contenidos orientados al tema ambiental. En estas actividades de formación no se incluyeron a los técnicos de las unidades técnicas de las municipalidades, a pesar que este personal era el encargado de promover las actividades de la Mancomunidad Transfronteriza en los municipios.

A nivel de técnicos, en ningún momento tuvimos una capacitación sino que, bueno, una de las cosas es que nosotros ya veníamos fogueados con el proceso de mancomunidad, por este lado de Guatemala con la Copán-Chortí, y los compañeros de allá de Honduras con la mancomunidad MANCORSARIC. Entonces ya teníamos conocimientos de mancomunidades y de algunos procesos. Entonces eso ya nos valía para que nosotros pudiéramos seguir trabajando en las actividades de la región fronteriza. (Pablo Mendoza, coordinador UTI de San Jerónimo)

Haciendo lectura de lo documentado en las memorias de reuniones de la Junta Directiva y la Asamblea General con las dos ONG's, se podría deducir que no existía un programa o temario de capacitaciones con el objetivo de formar a los miembros de la MT en temas concernientes al desarrollo local transfronterizo.

- **Existencia de planes de desarrollo y manuales administrativos**

A través de las entrevistas se tiene conocimiento que se había iniciado un proceso de planificación estratégica de manera conjunta entre los ocho municipios, donde se requería de elaborar un diagnóstico integrado por ambos lados de la frontera. La organización para la elaboración del diagnóstico fue conducida por las dos ONGs: PARTICIPA y CCD, con la participación activa de los coordinadores de las UTI de las ocho municipalidades. Este proceso no llegó a su final, quedando inconclusa la elaboración del Plan Estratégico.

- **Legalidad**

La MT no logró ningún acuerdo o convenio con sus respectivos gobiernos nacionales e incluso entre las mancomunidades que formaban parte de esta iniciativa. El único convenio que se registra es el que ambas instancias asociativas nacionales firmaron con CCD y PARTICIPA para trabajar un proceso de asociatividad transfronteriza.

Por otra parte, el abordaje de la legalidad fue sesgado a obtener la personería jurídica de la mancomunidad. Iniciaron un proceso de discusión y trabajo que fue largo, desgastante y desmovilizador por la falta de logros o avances en este proceso de inscripción jurídica. Incluso buscaron gestionar ante el Sistema de Integración Centroamericana, SICA, como vía alterna para la legalidad de esta instancia.

Este aspecto podría considerarse uno de los factores que estancaron y desmotivaron avance de la iniciativa, ya que las acciones o proyectos transfronterizos estaban supeditados a impulsarse, al momento de que la Mancomunidad Transfronterizas contara con legalidad jurídica.

Se estaba buscando la personería jurídica. Hasta allí es donde se llegó, ya por medio de un apoderado, porque se le había dado ya casi la mayoría de documentación y ya era poco lo que faltaba para acreditarlos, pero en ese tiempo fue decayendo la presencia de algunos alcaldes y fue entonces cuando la mancomunidad se estancó. Eso era un punto crítico. (Napoleon Mata, alcalde de Cabañas)

No se logró precisar con las personas entrevistadas las razones del porque este proceso no avanzó en los tiempos requeridos y esperados; si se toma en consideración que la legislación municipal de Honduras y Guatemala faculta a los municipios a que puedan asociarse con otros municipios a nivel internacional. (Magarin: 2007). La MT logró un nivel alto de avance en la elaboración de sus estatutos y reglamento interno, pero no avanzó en la puesta en práctica de dicha normativa, debido a varios de los factores que se han venido señalando en este estudio, los que abortaron este proceso transfronterizo.