

# COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA



GOBIERNO DE  
EL SALVADOR

VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



Hanns  
Seidel  
Stiftung

CUADERNO DE  
INTEGRACIÓN No. 6



# COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA



VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



Hanns  
Seidel  
Stiftung

CUADERNO DE  
INTEGRACIÓN No. 6

## “COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA”

Cuaderno de Integración No. 6, Editorial Bicentenario  
Colección: Cuadernos de Integración  
D.R. 2022

Félix Ulloa h.  
Vicepresidente de la República de El Salvador  
***Dirección de la publicación***

Mario Otero  
Director General de Gabinete y Jefe de Despacho  
de la Vicepresidencia de la República de El Salvador  
***Coordinador de la publicación***

Oscar Martínez Peñate  
***Editor***

Javier Alas  
***Corrección de estilo***

Office Service  
***Diseño y diagramación***

Servimpresos  
***Impresión***

Primera edición, Noviembre 2022  
ISBN: 978-99983-969-8-2  
San Salvador, El Salvador, Centroamérica

El siguiente documento ha sido producido gracias al apoyo de:



# **Cooperación Transfronteriza**

**Diciembre de 2022**  
**Vicepresidencia de la República de El Salvador**  
**El Salvador, Centroamérica**

## Contenido

### **Presentación del Vicepresidente de la República de El Salvador .....08**

Félix Ulloa h.  
Vicepresidente de la República de El Salvador

### **Saludo de Hanns-Seidel-Stiftung ..... 10**

Representante Regional para Centroamérica y el Caribe, Hanns-Seidel-Stiftung

### **Presentación del Cuaderno la Cooperación Transfronteriza**

Mario Otero  
Director General y Jefe de Despacho de la Vicepresidencia de la República

### **Cooperación y Desarrollo Transfronterizo en la Región Trifinio Desde el Enfoque de Cuencas Hidrográficas**

Jorge Urbina .....	12
Introducción .....	12
Antecedentes	
1. Caracterización de la institucionalidad del plan trifinio y su visión estratégica .....	14
2. Localización, Superficie y Delimitación de la Región Trifinio .....	19
3. Las Tres Cuencas Hidrográficas de la Región Trifinio: Lempa, Motagua y Ulúa .....	35
4. Políticas Públicas y Marcos Legales en El Salvador: un Referente en la Región Trifinio.....	40
5. La Cuenca del Río Lempa .....	45
6. La Estrategia de Gestión Integral de la Cuenca del Río Lempa desde la Perspectiva de Cooperación Transfronteriza.....	55
Conclusiones .....	63
Bibliografía.....	65

### **Cooperación transfronteriza centroamericana: un análisis de sus potenciales y necesidades en el siglo XXI desde las experiencias de El Trifinio y el Proyecto Mesoamérica**

Citlali Ayala Martínez .....	68
Introducción .....	68
Sobre la cooperación transfronteriza en El Trifinio.....	70
Sobre la cooperación regional con el Proyecto Mesoamérica.....	76
Reflexiones finales.....	81
Referencias.....	83

### **Cadenas de Valor Transfronterizas: Una Oportunidad para la Intersectorialidad en El SICA**

**Cadenas de Valor Transfronterizas: Una Oportunidad para la Intersectorialidad en El SICA**

Nahuel Oddone .....	84
Resumen .....	84
Introducción .....	85
Las cadenas de valor: conceptualización y algunas escalas.....	87
Una metodología para el análisis de cadenas regionales de valor .....	90
Colaboración intersectorial en la gobernanza de las cadenas regionales de valor en la Región SICA.....	93
Los ODS 8 y 9 como una oportunidad para la colaboración intersectorial vinculada a la articulación productiva.....	98
Conclusiones .....	100
Bibliografía.....	102

**Gobernanza, cooperación y desarrollo en el Triángulo del Norte y Estados Unidos**

José María Ramos García.....	105
Introducción .....	106
Gobernanza, fronteras, migración y salud.....	108
Gobernanza, pandemia y control en fronteras.....	112
La propuesta de Plan para Desarrollo Integral de Centroamérica y la pandemia.....	114
Plan Económico hacia Centroamérica: la propuesta de Estados Unidos.....	116
Algunas perspectivas del papel de la gobernanza en la gestión de las fronteras.....	119
Consideraciones finales .....	120
Bibliografía.....	122

**Localización de los ODS en espacios fronterizos y cooperación****Sur-Sur transfronteriza en América Latina**

Tahina Ojeda .....	124
Resumen .....	124
Introducción .....	126
La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	127
El papel de los gobiernos locales y regionales en la localización de los ODS en América Latina .....	128
La necesaria localización de los ODS en espacios fronterizos de América Latina.....	130
La cooperación Sur-Sur transfronteriza: herramienta útil para los ODS.....	131
Experiencias de CSS transfronteriza entre GLR relacionadas con ODS en América Latina.....	134
Conclusiones .....	139
Bibliografía.....	141

## Presentación del Vicepresidente de la República de El Salvador



**Félix Ulloa h.**

*Vicepresidente de la República de El Salvador*

La cooperación transfronteriza ha tenido como hilo conductor el desarrollo sostenible, a través del cual, se busca programáticamente responder a los desafíos ingentes en materia económica, social, política y ambiental, mediante acciones que por una parte, responda a los diferentes desequilibrios territoriales, así como a los efectos del cambio climático y por otra parte, aproveche el potencial ecosistémico manifiesto entre los territorios fronterizos de dos o más países.

La cooperación transfronteriza es un enfoque dinámico y en constante evolución en los últimos 40 años, es un enfoque inclusivo centrado en el abordaje de desafíos comunes para regiones y territorios transfronterizos que, mediante la aplicación de diferentes instrumentos jurídicos y de política pública buscan el alineamiento y armonización de las agendas programáticas de los múltiples actores que inciden en estas zonas. Uno de los elementos sustantivos que subyacen en el funcionamiento de este tipo de cooperación es la construcción y fortalecimiento de la confianza



interinstitucional. Los arreglos institucionales consensuados con base a la confianza es lo que posibilita la viabilidad de impulsar los procesos de planificación estratégica conjunta, el abordaje de los retos compartidos, el desarrollo armonioso y sostenible de los territorios transfronterizos.

La pertinencia de la cooperación transfronteriza está fundamentada en el principio de la integración regional, como es el caso del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-. El factor multiplicador del SICA descansa en la capacidad de que los países miembros cooperan entre sí para enfrentar múltiples desafíos y lograr mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, la cooperación transfronteriza no es ajena a estos objetivos superiores y las acciones que emanan de este proceso endógeno generan efectos sinérgicos que trascienden sus fronteras.

En el caso del SICA, la cooperación transfronteriza no es nueva y su puesta en práctica data de la década de los ochenta del siglo pasado. El Plan Trifinio es la mejor concreción de esta dinámica, debido a su marco legal e institucional se ha convertido en un mecanismo de integración, cooperación y desarrollo transfronterizo operando de forma sistemática por más de 30 años. Actualmente y a través de este instrumento se está revalorizando en la región Trifinio el enfoque del manejo integrado de las cuencas hidrográficas, en especial la del río Lempa, así como la Agenda 2030. En efecto, los alcances en la aplicación de este enfoque están dando paso a la construcción de una agenda programática de largo plazo que permita avanzar hacia la constitución de una comunidad territorial transfronteriza caracterizada por la capacidad de actuar como un sujeto colectivo de desarrollo, como un agente de cambio y un impulsor de la cohesión social.

Tomando en cuenta la pertinencia de esta temática, este Cuaderno de la Cooperación Transfronteriza quiere dar a conocer el ritmo y la madurez de la cooperación transfronteriza desde diferentes ópticas, donde se destaca, un análisis de los alcances de la cooperación y desarrollo transfronterizo en la región Trifinio desde el enfoque de cuencas hidrográficas, un análisis de los potenciales y necesidades en el siglo XXI desde las experiencias de El Trifinio y el Proyecto Mesoamérica; una perspectiva económica desde las cadenas de valor transfronterizo que constituye la oportunidad para la intersectorialidad en el SICA; una perspectiva desde la Agenda 2030 donde se analiza la localización de los ODS en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur en América Latina. Asimismo, se presenta un artículo sobre los jóvenes en las fronteras del MERCOSUR a partir de la situación que enfrentan entre la pandemia y la baja articulación de políticas transfronterizas.

## Saludo de Hanns-Seidel-Stiftung



**Philipp Fleischhauer**

*Representante Regional para Centroamérica y el Caribe,  
Hanns-Seidel-Stiftung*

Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) es una organización con sede en Múnich, Alemania, que forma parte de la Cooperación Internacional Alemana y lleva 50 años dirigiendo proyectos para el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la consolidación democrática en más de 70 países alrededor del mundo. En Centroamérica ha estado presente por más de tres décadas, trabajando con aliados locales en asesoramientos, investigaciones académicas y mediante procesos formativos.

Nuestra organización tiene su sede en Múnich, capital del Estado libre de Baviera, región fronteriza que a través de su historia siempre ha reconocido el valor y la importancia de la integración europea. De igual manera, ha logrado conservar y desarrollar de forma muy particular su identidad local, manteniendo sus costumbres y tradiciones, así como sus propios conceptos de política interior y exterior.

Por lo tanto, estamos convencidos de que un proceso de integración regional solo puede ser sostenible y exitoso a largo plazo, si logra garantizar que las necesidades de los entes regionales y locales sean atendidas, lo cual es clave tanto en la arquitectura institucional europea como en la centroamericana. Lo anterior, claro, sin sobrepasar la integridad de los Estados nacionales, quienes son los protagonistas en este proceso.

En este marco, juntamente con la Vicepresidencia de la República de El Salvador y el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS), procuramos dejar un legado en el cual se plasmen los esfuerzos realizados por ambas instituciones en aras de fortalecer los conceptos, la historia, el presente y el futuro del proceso de integración centroamericana, como es el caso de la publicación de las diferentes ediciones de los “Cuadernos de la Integración”, en los cuales se abordan las temáticas más relevantes para el desarrollo de la región.

En nuestro esfuerzo por afianzar y estimular la integración de la región centroamericana, se hace necesario llevar a la reflexión pública el concepto de “Cooperación Transfronteriza”, el cual traería consigo el desarrollo de las zonas fronterizas. Es por ello que se debe potenciar la cooperación fundamentada en la capacidad y creatividad de las comunidades asentadas en las zonas objeto de los proyectos y de sus gobiernos locales con el fin de que ambos asuman el liderazgo en la gestión de su propio desarrollo.

La cooperación en regiones fronterizas solo será exitosa si se logra superar el efecto separador de la frontera, sin omitir el desarrollo de las poblaciones asentadas en esas regiones, venciendo las desigualdades y desequilibrios que las caracterizan y equiparando sus condiciones y niveles de vida con los del resto del país. Para ello, será necesario definir una nueva visión de la realidad existente en las zonas fronterizas centroamericanas, que nos aleje de la imagen tradicional de la frontera como límite, y nos acerque a su consideración como punto de encuentro y colaboración.

En HSS nos complace colaborar con este innovador proyecto y de poder evidenciar, a través de esta publicación, el importante proceso de desarrollo regional. Aprovechamos para reiterar nuestra convicción de que la democracia y la paz son pilares fundamentales para la construcción de un mejor futuro para Centroamérica y su desarrollo.

Agradecemos el esfuerzo y la dedicación del equipo de trabajo del CNDS que hizo posible la materialización de este documento. Ponderamos y valoramos el interés y el compromiso de las autoridades pertinentes en la puesta en práctica de las herramientas recogidas en esta guía.

## Presentación del Cuaderno la Cooperación Transfronteriza



**Mario Otero**

*Director General y Jefe de Despacho  
de la Vicepresidencia de la República*

En la región Centroamericana impera la necesidad de impulsar una estrategia de cooperación transfronteriza, con el fin de contribuir al fortalecimiento de la cohesión territorial. Es por ello, que bajo el mandato del Señor Vicepresidente de la República, Félix Ulloa hijo, la Vicepresidencia refuerza la importancia de dicho trabajo mediante la publicación de este Cuaderno de Integración número seis, titulado “Cooperación Transfronteriza”.

La Gestión Coordinada de Fronteras representa un eje importante a incluir en la nueva agenda integracionista, como un mecanismo que facilita el desarrollo común y la resolución de problemas en conjunto superando la visión unilateral; que beneficia a sectores poblacionales con altos índices de pobreza y falta de oportunidades; impulsa la participación ciudadana y la articulación de diferentes actores y sectores en el territorio y que favorece la identidad y cultura regional.

Debe destacarse que la región del Plan Trifinio, es una iniciativa trascendental en la localización estratégica, con amplia diversidad biológica y de gran relevancia para el Sistema de la Integración Centroamericana -SICA- y con el Plan Maestro, como instrumento estratégico de planificación multianual, se dirige hacia el fortalecimiento de su institucionalidad para coadyuvar el desarrollo integral de sus territorios.

En ese sentido, el escenario y el contexto para el fortalecimiento de la Gestión Coordinada de Fronteras en el territorio es ideal, teniendo en cuenta el apoyo que ha mostrado la Secretaría General del SICA para avanzar en un nuevo modelo de desarrollo de la integración regional. Aunado a ello, se enfatiza la relevancia que tiene el trabajo realizado en la región del Plan Trifinio para el Sistema de la Integración Centroamericana, convirtiéndose en un modelo replicable en la región. Asimismo, cabe mencionar la importancia de desarrollar la cooperación transfronteriza en el Golfo de Fonseca, región que ha sido históricamente fuente de conflictos entre El Salvador, Honduras y Nicaragua, por motivos limítrofes, no obstante, en un esfuerzo sin precedentes, se firmó una Declaración Conjunta en la que denominan a dicha región como una zona de paz, seguridad y desarrollo sostenible, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, “Acción por el clima” -ODS 13-, “Vida Submarina” -ODS 14- y “La Vida de Ecosistema Terrestre” -ODS 15-.

Las potencialidades de la región del Golfo de Fonseca para el impulso de la Gestión Coordinada de Fronteras radican en la voluntad política de los gobiernos y del SICA, para convertir a esta zona en un modelo integral de desarrollo económico y cooperación transfronteriza

## Cooperación y Desarrollo Transfronterizo en la Región Trifinio Desde el Enfoque de Cuencas Hidrográficas

**Jorge Urbina**

Director Ejecutivo Nacional del Plan Trifinio El Salvador  
Comisión Trinacional del Plan Trifinio -CTPT-

### Introducción

Durante más tres décadas en la región del Trifinio se ha estado realizando un trabajo programático, dirigido a impulsar procesos de gestión del ambiente y de desarrollo territorial. La meta es alcanzar mayores estándares de desarrollo humano sostenible transfronterizo y sustentabilidad ambiental.

Este conjunto de iniciativas, plasmadas en programas y proyectos, indudablemente ha afrontado grandes retos; algunos de ellos relacionados con consolidar, por primera vez en el istmo centroamericano, un «régimen trinacional transfronterizo». Uno que permitiera coordinar acciones, compartir una agenda programática de corto, mediano y largo plazo, integrar una zona dividida por los límites políticos administrativos; resolver controversias e implementar, en el espacio transfronterizo, las decisiones de tres estados en favor del manejo integral de los ecosistemas naturales y humanos.

En los procesos de integración las diversas relaciones entre estados se han visto influenciadas por las vinculaciones entre el conflicto y la cooperación. Una de estas áreas fronterizas es la región del Trifinio. Aquí convergen los límites de El Salvador, Honduras y Guatemala en el cerro Montecristo, en la cuenca alta del río Lempa. Esta sección de la cuenca se caracteriza por su alto potencial de conflicto, el cual es principalmente motivado por tres factores: el nivel creciente de deterioro ambiental, la causalidad externa por situaciones socioeconómicas estructurales y la dependencia del recurso hídrico. En un contexto donde los efectos del cambio climático se hacen sentir cada vez más.

En la región Trifinio convergen relaciones cooperativas entre los Estados miembros. En este sentido, los vínculos de cooperación entre El Salvador, Guatemala y Honduras son el principal mecanismo para reducir, minimizar y eliminar conflictos y optimizar potencialidades transfronterizas. La cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por uno o varios gobiernos son consideradas un medio de facilitar la consecución de los propios objetivos de un Estado, como resultado de un proceso de coordinación de políticas con otros estados.

En el caso del Plan Trifinio uno de los rasgos característicos ha sido que opera como una plataforma intergubernamental, capaz de impulsar múltiples procesos de manera constante y sistemática en esta región transfronteriza. Con todos los límites para llevar a cabo el conjunto de estas acciones estratégicas, el Plan Trifinio ha logrado aportar avances importantes en los procesos de integración transfronteriza.

A pesar de estos avances, el contexto del siglo XXI le supone al Plan Trifinio y a esta región transfronteriza importantes desafíos. En este sentido, situaciones persistentes de deterioro ambiental, manejo inadecuado de las cuencas hidrográficas, afectaciones ascendentes y severas del cambio climático; también la permanencia de situaciones de exclusión y desigualdad que afectan la calidad de vida en diferentes comunidades rurales. La migración irregular, la débil institucionalidad de los gobiernos locales e insuficientes inversiones, y el diseño de políticas públicas de los gobiernos centrales, demandan nuevos enfoques de desarrollo y cooperación territorial transfronteriza; una que se fundamente en el conocimiento y tratamiento de las cuencas hidrográficas como el motor del desarrollo transfronterizo.

En virtud de lo anterior, este estudio presenta el desarrollo de un planteamiento estratégico dividido en ítems que en conjunto lo robustecen. Inicia con una breve síntesis de la institucionalidad del Plan Trifinio como el ente articulador del desarrollo integral de esta región transfronteriza. Le sigue la presentación de las principales características de la región Trifinio desde el ámbito ambiental, social y económico. Con base en la presentación de estos ítems, el estudio se centra en presentar y desarrollar una visión de desarrollo transfronterizo, que se fundamenta en el enfoque de cuencas hidrográficas; considerando todas las aristas claves que permiten adentrarse en la situación de la cuenca trinacional hidrográfica del río Lempa. La clave interpretativa de este ítem se basa en presentar las potencialidades y los desafíos importantes alrededor de la cuenca hidrográfica.

Se ha considerado importante presentar, de manera sintética, el marco legal e institucional salvadoreño que orienta el manejo integral de las cuencas y subcuencas; así como de los acuerdos y tratados internacionales que el Estado salvadoreño ha suscrito, y que le permite contar con instrumentos jurídicos en relación con las políticas públicas que deberá impulsar en la búsqueda de acuerdos internacionales con Guatemala y Honduras.

La última parte de este estudio, considerada muy importante, se centra en presentar los aspectos más relevantes del diseño de la estrategia integral de gestión de la cuenca hidrográfica del río Lempa, con énfasis en El Salvador, con la que se pretende orientar e impulsar el desarrollo transfronterizo de la región, en el marco del Plan Maestro de la región Trifinio.

## 1. Antecedentes

### 1.1 Caracterización de la institucionalidad del plan trifinio y su visión estratégica

La experiencia del Trifinio puede ofrecer un punto de vista privilegiado para encuadrar el proceso de reterritorialización que se lleva a cabo en la región, analizando los múltiples procesos y sus consecuencias. La región del Trifinio, en efecto, es una zona de frontera entre Guatemala, Honduras y El Salvador, donde desde hace treinta años se realiza un proceso de integración transfronteriza a diferentes niveles (local, nacional y supranacional); esta de hecho representa una de las experiencias de cooperación al desarrollo más avanzada en la región latinoamericana<sup>1</sup>.

El Plan Trifinio surge en 1986 de la necesidad de desarrollar un plan dirigido a trabajar en el punto donde convergen las fronteras entre El Salvador, Guatemala y Honduras. Tras un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, se logró el primer impulso de esta importante iniciativa transfronteriza.

La región, en torno al punto de intersección de las tres líneas fronterizas, se caracteriza por contar con recursos naturales de gran valor. Entre ellos, el bosque nuboso del macizo de Montecristo y su área contigua, la cual se denomina Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad.

Anteriormente, en la década de 1970, los tres países ya habían llegado a algunos acuerdos comunes, y habían focalizado esfuerzos unilaterales hacia la región. En 1971 El Salvador publicó la declaración del Parque Nacional de Montecristo, y en 1974 se llegó a un acuerdo trinacional para la creación de un Parque Multinacional entre los tres países vecinos. Guatemala por su lado creó en 1975 un Plan de Manejo, y este mismo año Honduras declara el área para estudios forestales. Sin embargo, no es hasta 1986 cuando se crea el Acuerdo de Cooperación Técnica para la creación del primer Plan de Desarrollo Regional para la región Trifinio; y un año después, la declaratoria de Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad en el macizo de Montecristo<sup>2</sup>.

El proceso de creación de la región transfronteriza Trifinio es un hecho importante plasmado en un tratado internacional,<sup>3</sup> que por una parte define el ámbito geográfico de esta región, y por otra, el espacio de acción programática mediante la institucionalización intergubernamental de la cooperación trinacional. La declara «una unidad ecológica indivisible, en la que solo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de sus poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales» (Comisión Trinacional del Plan Trifinio 1998: Cap. I, art. 3).

---

<sup>1</sup> La cooperación transfronteriza en la región del Trifinio y la difusión de modelos europeos de gobernanza de las fronteras en América Latina, Filippo Celata\*\*, Raffaella Coletti\*\*\*, Venere Stefania Sanna. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-09482013000200008](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482013000200008)

<sup>2</sup> Plan Maestro Plan Trifinio. 2022.

<sup>3</sup> Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio. Suscrito en la República de Guatemala, a los treinta y un días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete.

El Acuerdo de Cooperación Técnica firmado el 12 de noviembre de 1986 plasmó como objetivo principal el siguiente:

*Contribuir a la integración centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países*

Además, estableció los siguientes objetivos específicos:

- a) Mejorar el nivel de ingresos y condiciones de vida de la población de la zona, mediante la estructuración de actividades productivas sólidas y dinámicas.
- b) Aumentar la complementariedad de las estructuras económicas entre los espacios nacionales del área, a fin de dar estabilidad a largo plazo al proceso de integración.
- c) Lograr la preservación, restauración y protección de los recursos naturales renovables del área, a través de un manejo sostenido.
- d) Mejorar la infraestructura física de los componentes, buscando una mayor interrelación entre los países.
- e) Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional multinacional a través de la cooperación horizontal y de la capacitación.

Las acciones implementadas bajo este Acuerdo Técnico permitieron acumular conocimiento sistemático de la región Trifinio en varios campos, y desarrollar un conjunto de iniciativas en favor de la población y el medio ambiente. Ello derivó en la constitución del Plan Trifinio como una institución intergubernamental de carácter permanente. A partir de este acuerdo sin precedentes y su implementación podemos caracterizar a la región Trifinio de la siguiente manera:

- a) Cuenta con un modelo de gobernanza multinivel. El tratado institucionaliza como la máxima autoridad trinacional a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, CTPT, que asume el rol de tutelar la ejecución del Plan Trifinio en los siguientes términos:
  - i. Las Partes reconocen a la Comisión Trinacional, integrada por los vicepresidentes de las Repúblicas de Guatemala y El Salvador y uno de los Designados a la Presidencia de la República de Honduras, como el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio y de su permanente actualización, con autonomía administrativa, financiera y técnica y personalidad jurídica propia.<sup>4</sup>
  - ii. Para el cumplimiento de dichos fines, la Comisión Trinacional ejercerá las siguientes funciones:
    - a) Actuar como órgano permanente de coordinación y consulta para la definición de políticas y la correcta orientación de los Programas, Subprogramas y proyectos contenidos en el Plan Trifinio;
    - b) Servir de foro de alto nivel para analizar los problemas del desarrollo sostenible de la región del Trifinio y proponer soluciones, mediante acciones que sean realizadas conjuntamente, a las

<sup>4</sup> Artículo 5. Tratado entre Las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio.



autoridades competentes de los tres países y; c) Aprobar las políticas, los planes y programas de trabajo anuales, relativos a la ejecución del Plan Trifinio.<sup>5</sup>



- iii. El Tratado también establece la creación de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, SET, como órgano permanente para contribuir a la realización de los objetivos del Tratado. Esta Secretaría es integrada por un Secretario(a) Ejecutivo(a) Trinacional y un Director(a) Ejecutivo(a) Nacional por cada país.
- iv. En apoyo a su gestión, la Secretaría cuenta con la Unidad Administrativa Trinacional, UAT, que se encarga de la administración contable y financiera, así como la Unidad Técnica Trinacional, UTT, que coordina las intervenciones en el territorio del Trifinio, juntamente con las Oficinas Territoriales de cada país<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Artículo 7. *Ibid.*

<sup>6</sup> 30 años de Integración. Trabajando para el desarrollo sostenible fronterizo. Noviembre 2016

Figura1: Organigrama del Plan Trifinio



- b) La región del Trifinio como área de especial interés de los países, que representa una unidad ecológica indivisible.
- c) El Plan Trifinio es un organismo regional que forma parte del proceso de la Integración Centroamericana, SICA. Desde el enfoque de desarrollo y cooperación transfronteriza busca promover un proceso de gestión sostenible del medio ambiente y de desarrollo del territorio, a la base del Enfoque de Cuenca y de la Gestión integrada de los recursos hídricos; ello con el fin de mejorar las condiciones de vida de las comunidades fronterizas.
- d) Articulación trinacional por medio de la Secretaría Trinacional Plan Trifinio y la coordinación nacional bajo la responsabilidad de las Direcciones Ejecutivas, DEN, quienes tendrán, entre otras, la función de asegurar el cumplimiento a nivel nacional de los mandatos de la Comisión Trinacional en el marco del presente Acuerdo, y servir de enlace y coordinación permanente entre las instituciones y asociaciones nacionales vinculadas al Plan Trifinio.<sup>7</sup>
- e) Gobernanza a nivel municipal, mediante la coordinación con las municipalidades, mancomunidades y organizaciones locales, productores y empresa privada.
- f) Integración multinivel, trinacional, nacional y municipal y pluriactoral.
- g) Organismo Regional, vinculado al SICA. En tal sentido, el Plan Trifinio es parte del proceso de la integración centroamericana y participará en las reuniones de las instituciones del Sistema de la

<sup>7</sup> Artículo 16. Íbid

Integración Centroamericana, estableciendo las coordinaciones necesarias por medio de la Secretaría Ejecutiva Trinacional.<sup>8</sup>

- h) Implementación de la Política Institucional de Igualdad de Género del Plan Trifinio, a fin de contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible en el Plan Trifinio, por medio de la transversalización de la igualdad de género en el funcionamiento interno y en el quehacer con las poblaciones sujetas de su trabajo.
- i) Enfoque regional, mediante la integración de los doce municipios, en un área de 1500 kilómetros cuadrados.

## **1.2 Características Principales del Enfoque de Cooperación Transfronteriza de la Región Trifinio**

El desarrollo sostenible de la región Trifinio se basa en un enfoque de cooperación transfronteriza, que para efectos del Plan Trifinio se basa en cinco aspectos principales, a saber:

- a) **INTELIGENCIA DEL TERRITORIO DE LA REGIÓN TRIFINIO**, dirigida a dinamizar los territorios que lo integran, optimizando su potencial y garantizando la sostenibilidad ecosistémica. Esta, a partir de un enfoque de desarrollo endógeno y sistémico, que por una parte valora y articula las condiciones del territorio desde la perspectiva del análisis geográfico, geopolítico, económico, social y medioambiental; y por otra parte, la articulación de multiactores desde la perspectiva de la dimensión multinivel.
- b) **GOBERNANZA DEL PLAN TRIFINIO**, que se nutre del diseño institucional y político, trinacional (El Salvador, Guatemala y Honduras). Su mandato, en tanto ente integrador y articulador, es el responsable de gestionar y articular las diferentes plataformas, programas, proyectos e iniciativas específicas, con base en una visión compartida y en la búsqueda de asistencias técnicas y financiamiento a diferentes escalas, a saber: local, nacional e internacional.
- c) **GOBERNANZA DEL TERRITORIO**, impulsando y fortaleciendo la capacidad de interacción con gobiernos municipales y las diferentes mancomunidades, sector privado y sector de la sociedad civil. Ello con el fin de gestionar diferentes tipos de políticas públicas, marcos regulatorios, programas y proyectos que dinamicen los procesos de desarrollo humano sostenible desde la óptica transfronteriza. Bajo esta óptica es fundamental integrar a actores claves, tales como consejo empresarial, organizaciones de la sociedad civil, organismos Internacionales y organismos de cooperación; así como el consejo de mujeres, coordinación con cadenas productivas y coordinación científica y de investigación.
- d) **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**, estableciendo instancias y mecanismos organizacionales que garanticen la eficiencia y eficacia técnica y administrativa que la región Trifinio demanda, de acuerdo al Plan Maestro de la región Trifinio y la Estrategia de la SET. En este sentido, el impulso de la Agencia de Desarrollo Económico Social Transfronteriza, ADET, se ha diseñado como una unidad técnica multidisciplinaria que tendrá, entre otras, las siguientes funciones: servir de apoyo a los municipios contribuyendo a la operatividad de la Mancomunidad de Municipios de la región Trifinio; estimular la

---

<sup>8</sup> Artículo 21. *Ibid.*

innovación y transferencia tecnológica, mediante el impulso del Centro de innovación y Transferencia Tecnológica, INNOVATEC, y tecnología agropecuaria, por medio del Sistema Tecnológico de Producción Agropecuario, SISTAGRO.

- e) EL ENFOQUE DE CUENCA, en tanto que el agua constituye el eje integrador del territorio que vincula e interconecta los elementos naturales, sociales y económicos. Las cuencas hidrográficas constituyen las unidades territoriales idóneas para la planeación y gestión de los recursos naturales (Cotler et al. 2010). Además, es importante agregar que la contaminación del recurso agua va más allá de los límites de la división administrativa de los municipios, por lo que trabajar en aras de la calidad y sostenibilidad hídrica requiere el abordaje de cuenca en tanto que la salud de esta es un buen indicador del impacto de las actividades humanas en un determinado territorio. El manejo integral de cuencas puede facilitar la transversalidad de políticas sectoriales, permitiendo la gestión equilibrada de los recursos naturales y la integración de diversos actores (Cotler 2007b). A esta conceptualización le agregamos el «enfoque para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), aceptado ahora internacionalmente como el camino hacia un desarrollo y gestión eficientes, equitativos y sostenibles de unos recursos hídricos cada vez más limitados y para abordar unas demandas en competición»<sup>9</sup>. «La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales».<sup>10</sup>

En virtud de lo anterior, a continuación se presenta información relevante sobre la región Trifinio, en el marco de un planteamiento de cooperación que impulse el desarrollo transfronterizo, de acuerdo con los contenidos estratégicos del Plan Maestro de la región Trifinio.

## 2. Localización, Superficie y Delimitación de la Región Trifinio

La región Trifinio se localiza en el punto compartido por las líneas fronterizas de los territorios nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras, justo en el centro del triángulo conformado por las tres principales ciudades cercanas, una por país: San Salvador, Ciudad de Guatemala y San Pedro Sula.

La ciudad de San Salvador se localiza a 2.15 horas de la frontera de Anguiatú, ubicada en el corazón de la región, a 125 km de distancia por la ruta CA-12. Por su lado, la capital guatemalteca se localiza a 170 km de la frontera de San Cristóbal entre El Salvador y Guatemala, con una duración de recorrido promedio de 3.15 horas, comunicadas por la carretera Panamericana CA-1. La ciudad de San Pedro Sula, centro económico e industrial de Honduras, se ubica a 184 km por la CA-11 del paso fronterizo El Florido entre Honduras y Guatemala.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>

<sup>10</sup> La definición que da la Asociación Mundial para el Agua (GWP) de la GIRH.

<sup>11</sup> Plan Maestro Participativo para La Región Trifinio.

Las condiciones económicas y sociales de la región transfronteriza Trifinio-Fraternidad<sup>12</sup> se amplifican por la razón de que une a los tres países, El Salvador, Honduras y Guatemala; abarca 7,541 kilómetros cuadrados, con una población aproximada de un millón de habitantes, de la cual el 70 % vive en el área rural.

Esta región cuenta con siete polos turísticos, con más de 135 destinos turísticos identificados, cuatro aeropuertos internacionales, cinco fronteras terrestres y cuatro puertos: en Guatemala, Puerto Barrios, Puerto Santo Tomás de Castilla; en Honduras, Puerto Cortés y en El Salvador, Puerto de Acajutla. Hay que destacar que en un radio de 200 km<sup>2</sup> de la región Trifinio se concentra el mercado y la población con más del 60 % del total centroamericano.

Figura 2: Área de influencia de la región Trifinio



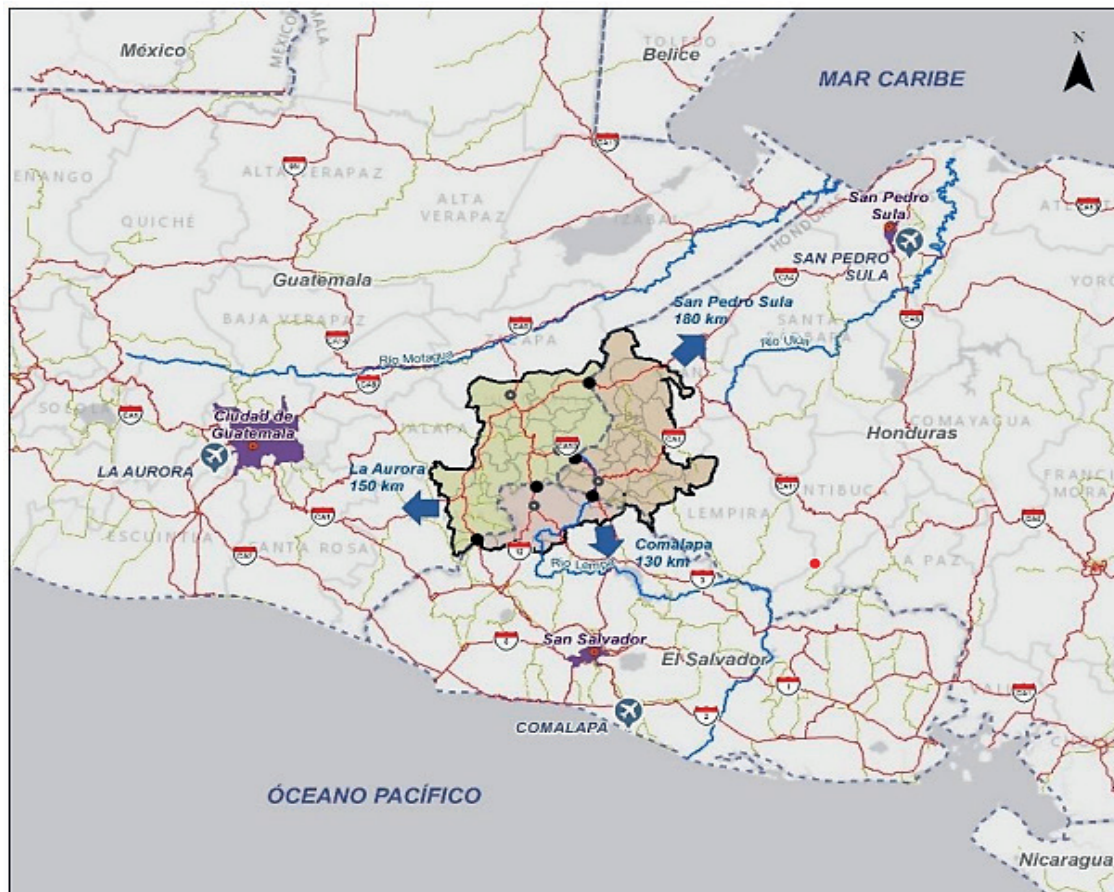
La región Trifinio está integrada por cuarenta y cinco municipios, ocho de ellos en El Salvador. En el departamento de Santa Ana, los municipios de Metapán, Santa Rosa Guachipilín, San Antonio Pajonal, Masahuat y Santiago de la Frontera; y en el departamento de Chalatenango, los municipios de Citalá, San Ignacio y La Palma. Quince en Guatemala: todos los Municipios del departamento de Chiquimula, y en el departamento de Jutiapa los municipios de Agua Blanca, Asunción Mita, Santa Catarina Mita y Atescatempa; y veintidós en Honduras: todos los municipios del departamento de Ocotepeque, y en el departamento de Copán, los municipios de Copán Ruinas, Cabañas, Santa Rita, San Agustín, La Unión y Concepción.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Que incluye los municipios salvadoreños de la región del Plan Trifinio y los municipios de El Salvador de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad.

<sup>13</sup> Artículo 4. Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para La Ejecución del Plan Trifinio.

La región Trifinio es considerada estratégica<sup>14</sup> por la riqueza de los recursos naturales que en ella existen, y que son compartidos por los tres países. Las riquezas más importantes de la región son la producción de agua y la diversidad biológica de los ecosistemas.

Mapa 1: Localización de la región Trifinio



Fuente: Elaborado por IDOM con cartografía del Plan Trifinio

La región Trifinio es muy rica en recursos hídricos. Se distingue por ser parte relevante de uno de los sistemas hídricos más importantes de América Central. En el sistema destacan tres cuencas: la trinacional del río Lempa, la binacional del río Motagua (entre Honduras y Guatemala) y la cuenca nacional del río Ulúa en Honduras.

La cuenca del río Lempa es la mayor de las cuencas hidrográficas compartidas de la región, por lo que el manejo coordinado de sus recursos naturales es prioritario para los tres gobiernos. Los mismos, a través de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, están invirtiendo en forma conjunta en el manejo sostenible de la cuenca alta del río Lempa.

<sup>14</sup> Comisión Trinacional del Plan Trifinio, SICA.

En el macizo de Montecristo, ubicado en el centro de la región del Trifinio, se encuentra el Área Protegida Trinacional conocida como Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad, en la cual existen importantes recursos biológicos.

Esta zona fue declarada reserva en forma conjunta por los tres gobiernos en 1987. En 2005 la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, con el apoyo de las autoridades de Áreas Protegidas de los tres países, acordó administrarla en forma conjunta, constituyéndose en una de las primeras experiencias de este tipo a nivel mundial.

En su territorio se desarrolla una importante actividad agropecuaria (hortalizas, frutas, granos básicos, café, ganadería), turística y artesanal. El 50% de la población se dedica principalmente a la agricultura, que ha sido impactada por el cambio climático.

Hay que destacar que en un radio de 200 kms<sup>2</sup> de distancia de la región Trifinio se sitúan tres grandes metrópolis (Ciudad de Guatemala, San Salvador y San Pedro Sula), donde se encuentra el mercado con más del 60% de la población de Centroamérica.

Cuadro 1: Puertos región Trifinio

Partiendo de Metapán	Distancia de los puertos	Océano
PUERTO BARRIOS	261.7 Km, 5 horas	Atlántico
PUERTO CORTÉS	337.8 Km 6 horas	Atlántico
PUERTO ACAJUTLA	127.6 Km 2 horas	Pacífico
PUERTO SANTO TOMAS DE CASTILLA	266.3 Km 5 horas	Atlántico

Asimismo, la región cuenta con cinco puntos o pasos fronterizos: tres de estos corresponden a pasos fronterizos de El Salvador, dos con Guatemala y 1 con Honduras:

- Paso El Florido (Honduras-Guatemala). CA-11
- Paso Agua Caliente (Honduras-Guatemala). CA-10
- El Poy (Honduras- El Salvador) CA-4
- Anguiatú (Guatemala-El Salvador) CA-12

San Cristóbal (Guatemala-El Salvador) CA-1

## 2.1 Población

Los datos más actuales disponibles señalan que la población cuenta con un aproximado de 907,392 habitantes. Según los datos censales nacionales, el 60% de la población total de la región pertenece a Guatemala, el 28% a Honduras y el 12% a El Salvador. En cuanto a extensión, el orden de magnitud es similar, no obstante, El Salvador cuenta con un 32% del territorio y Guatemala con un 44%, lo cual señala que significativamente la densidad de población es mayor en el segundo caso.

Mapa 2: Asentamientos humanos de la región Trifinio

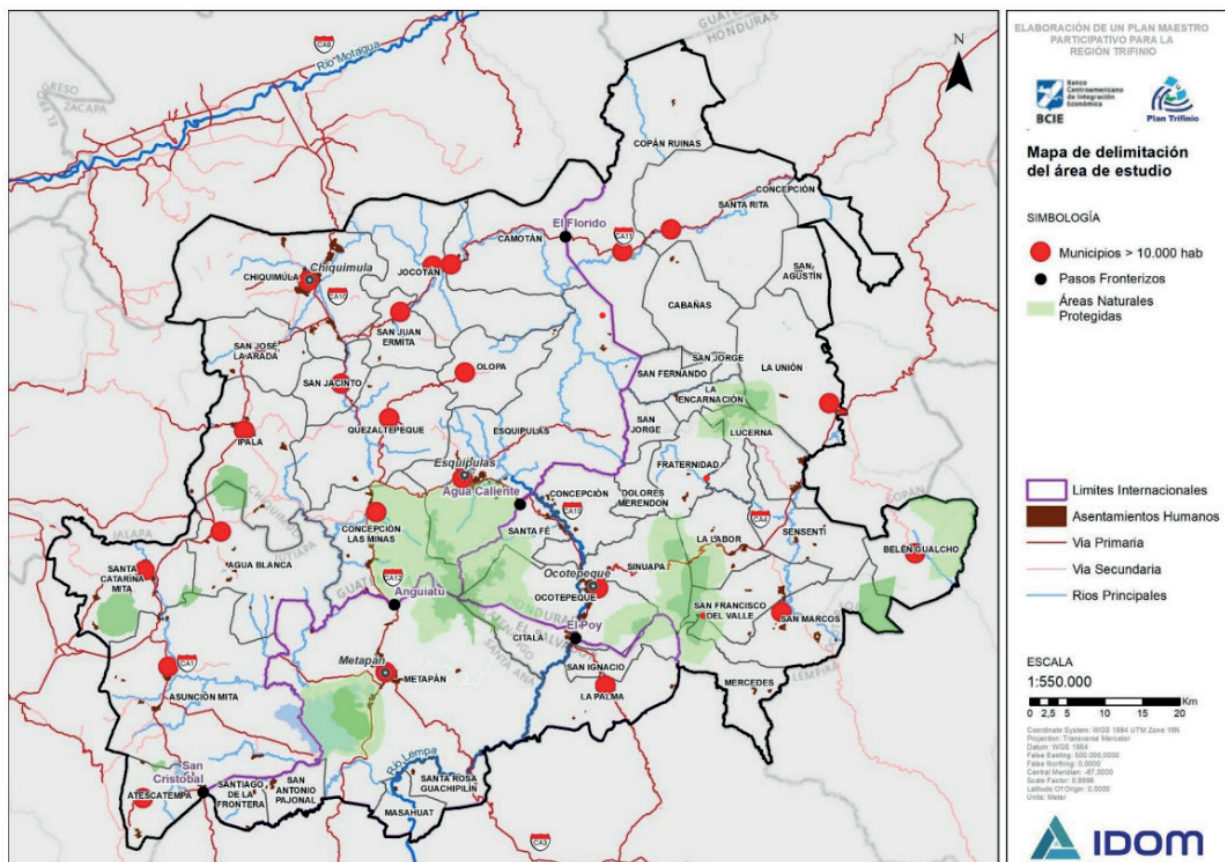


Tabla 1: Población región Trifinio

País	Pob. total	% Pob	KM2	%Superficie
El Salvador	112,161	12%	1,147	32%
Guatemala	543,587	60%	1,606	44%
Honduras	251,643	28%	876	24%
	907,392	100%	3,629	100%

Fuente: Elaborado por IDOM con proyecciones poblacionales de censos de población y cartografía de Plan Trifinio

## 2.2 Principales Actividades Económicas

La región del Trifinio se caracteriza principalmente por su actividad agrícola orientada a la producción de hortalizas, granos básicos, ganadería, frutales y café. La mayoría de las familias urbanas y rurales trabajan en el sector agropecuario, siendo el principal motor económico del Trifinio.



En cuanto al cultivo de hortalizas y granos básicos, su producción está enfocada a abastecer la demanda regional, y en mayor medida, a los principales centros de consumo cercanos a la región Trifinio como la ciudad de San Salvador. En términos generales la productividad de estos cultivos es baja, debido a la necesidad de implementar métodos y técnicas agroecológicas para mejorar la producción y rentabilidad. Por otro lado, el café es el producto diferenciador de esta región. Cuenta con un alto potencial de encadenamiento productivo y aumento de producción, pero lo más importante es su papel resiliente al cambio climático.

«Sin embargo, la implementación de algunas prácticas agrícolas puede hacer a este cultivo más resiliente en términos económicos y ambientales. Prácticas como uso de nuevas variedades adaptadas, injertos con patrones resistentes a enfermedades, fertilizantes de liberación lenta, sombra adecuada, áreas forestales en la finca, uso de carbonos orgánicos, manejo integrado de plagas, adecuar calendario de prácticas según clima y fenología del cultivo y realizar prácticas de conservación del suelo».<sup>15</sup>

Dada esta situación es necesario diseñar sistemas agroecológicos de café que maximizan su resiliencia frente al cambio climático, y ofrecen beneficios económicos para los agricultores. Diseñar sistemas de pagos por servicios ecosistémicos<sup>16</sup> y consolidar la organización en la cadena, o invertir en la certificación de insumos y productos con la intención de mejorar los retornos económicos para los pequeños agricultores en la cadena. Asimismo es importante la promoción de la investigación como en asistencia técnica.

Otro aspecto importante es asegurar que la cadena de abastecimiento de café no comienza en la finca, realmente inicia con la semilla y con los insumos que usa el productor. Por ello es valioso garantizar que los mismos sean de la calidad requerida, especialmente las semillas, que es una decisión de largo plazo; esto puede asegurar que las certificaciones de café orgánico, café de sombra y amigables a la biodiversidad ofrecen un incentivo monetario importante para el cultivo de café resiliente al cambio climático.

«El poder vender café agroecológico o de sombra a través de programas con una certificación como el Rainforest Alliance, o del Smithsonian Bird Friendly, ayuda a los agricultores a vender su producto a mejores precios, que compensan las inversiones en servicios ecosistémicos»<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Caficultura resiliente al cambio climático y los servicios ecosistémicos un análisis de políticas potenciales para Centroamérica por Sarah Gammage y Walter López Báez. Centroamérica Resiliente (*ResCA*).

<sup>16</sup> Costa Rica nos ofrece una experiencia muy alentadora para la definición y aplicación de pagos por servicios ecosistémicos, PSE, en la región. Con la promulgación de la Ley Forestal N° 7575 del 16 de abril 1996, se establece el concepto de pago por servicios ecosistémicos, además se crea un Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO.

<sup>17</sup> Caficultura resiliente al cambio climático y los servicios ecosistémicos un análisis de políticas potenciales para Centroamérica, por Sarah Gammage y Walter López Báez. Centro América Resiliente (*ResCA*).

Cuadro 2: Aspectos relevantes de la producción de café

Aspectos	Cantidades
Quintales producción pergamino	1.2 millones
Productores/as	19,884
Hectáreas	36,145
Productividad promedio región	34.48 quintales pergamino por hectárea
Productores hombres	61%
Productores mujeres	34%
Entidades asociadas y empresariales	5%

El sistema de cultivo de café bajo sombra, la mayor representación dentro del 24.1 % del suelo productivo total, es concordante con las características del medio físico natural en el Trifinio. Contribuye con recarga hídrica, conservación de suelos, captura de carbono, biodiversidad, regulación de la temperatura etc. Se estiman 159 millones de plantas de café (4,000 promedio x hectárea según datos de productores consultados). Diversidad de árboles de sombra de diferentes especies: se estiman 2.3 millones de árboles (60 árboles promedio por hectárea).

Por último, el turismo se identifica como una actividad económica que cuenta con esfuerzos recientes por parte de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio. Desde ella se está impulsando bajo un esquema transfronterizo la ruta Turística Trinacional.

En este sentido, el punto de partida son los productos del programa PROTUR del Plan Trifinio financiado por BID-FOMIN, que desde 2011 está contribuyendo a que las medianas y pequeñas empresas de la región Trifinio logren acceso al mercado nacional, regional e internacional del turismo sostenible. Ello mediante la ejecución de diferentes medidas de asistencia técnica, capacitación, intercambio de experiencias y asesoría en mejores prácticas de manejo de turismo sostenible en los siete polos turísticos planteados por esta iniciativa: La Palma-San Ignacio y Metapán, en El Salvador; Esquipulas, región Chortí, Chiquimula, en Guatemala, así como Ocatepeque y Copán Ruinas en Honduras.

El Programa ha contribuido al desarrollo ordenado y concertado a nivel trinacional del sector turístico, y al fortalecimiento de las capacidades empresariales a efecto de promover el mejoramiento de la competitividad y de la comercialización de la Ruta Trinacional de Turismo. La región del Trifinio comparte un fuerte potencial turístico, por sus muchos recursos naturales, arqueológicos, y culturales, que ofrece un patrimonio natural, cultural, e histórico de gran interés. Se estima que la región recibe anualmente un promedio de cerca de 2 millones de visitantes (PROTUR, 2014).

Por otra parte, la cercanía de los tres países en la región Trifinio, su ubicación estratégica y su conexión privilegiada representa una gran fortaleza para promover el área como una ruta turística trinacional y multidestino.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Asimismo, contribuiría al desarrollo social y al crecimiento económico transfronterizo



Mapa de los principales atractivos turísticos de la región.

Desde esta óptica, la puesta en valor de Plan Trifinio se centra en generar capacidades y competencias en los puntos de interés turístico, y en el desarrollo de nueva infraestructura, digitalización y servicios, a fin de fortalecer esta industria clave para el desarrollo de la región transfronteriza Trifinio.

La puesta en valor de los puntos de interés turístico y el desarrollo de nueva infraestructura y servicios turísticos podrían mejorar el potencial turístico de la zona.

### 2.3 Cuencas Hidrográficas

El sistema hídrico es el principal articulador del territorio de Trifinio. Su principal cuenca, la del río Lempa, recorre de norte a sur la región, pasando por la cordillera Metapán Metapán-Alotepeque y la sierra del Merendón. Esta cuenca se configura de otros ríos importantes o subcuencas de la red hidrográfica de la región, como el río Ostúa, el río Angue, la laguna de Metapán y el Lago de Güija, el cuerpo de agua más importante del Trifinio.

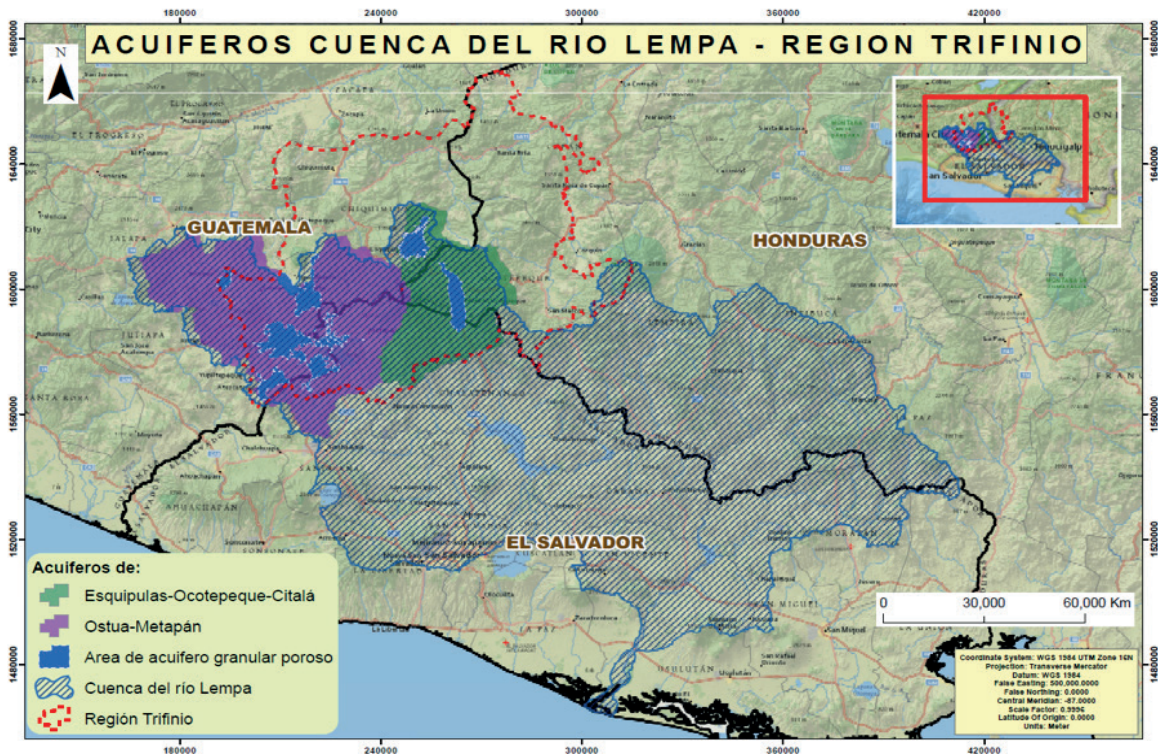
Por su lado, la cuenca del río Motagua se localiza en el norte de la región, y dentro de ella se ubican las subcuencas del río Grande Zacapa y río Copán. Por el lado de Honduras se localiza la cuenca del río Ulúa, con la subcuenca de Higuito, que cruza las principales áreas urbanas de la región hondureña del Trifinio.

Mapa 3: Lago Binacional Güija



El área estimada del espejo de agua es de 42 Km<sup>2</sup>, de los cuales el 70% pertenece a El Salvador (Diccionario Geográfico, 1995). La profundidad máxima es de 20m (MARN, 2000); el área de la cuenca es de 178.7 Km<sup>2</sup>.

Mapa 4



## 2.4 Áreas Naturales

La región Trifinio es parte del corredor biológico mesoamericano, y por tanto los esfuerzos de conservación de bosques naturales ha sido, desde un inicio, uno de los motivos principales de la creación del Plan Trifinio. El Parque Natural de Montecristo es parte de la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad, y se ubica en el corazón de la región como principal elemento común de los tres países. El río Lempa rodea este macizo montañoso que se caracteriza por su riqueza ecológica, con una importante cobertura de bosque nuboso, bosque seco subtropical estacionario y bosque de pino-roble.

Actualmente, estos bosques conviven con las actividades agrícolas de la región, que si bien pueden presentar una amenaza para su conservación, son el principal motor económico del Trifinio. Se identifican otras áreas naturales protegidas de importancia dentro de la región, como la reserva biológica del Güisayote o la reserva de la vida silvestre de Erapuca, ambos del lado de Honduras. Justo en los límites de la región y también en zona hondureña se ubican el Parque Nacional de Celaque y la Reserva Biológica Volcán Pacayita.

La región guatemalteca se caracteriza por su sistema de volcanes, el parque del volcán Quezaltepeque, volcán y laguna Ipala, volcán Ixtepeque y volcán Suchitán. Por último, en la región de El Salvador se localiza el Parque Nacional del bosque San Diego y el cerro el Pital, Reserva de Biosfera localizada en la frontera de El Salvador y Honduras. A modo de conclusión se identifica una superficie aproximada de 115,000 ha de áreas naturales protegidas dentro de la región, que corresponde a un 15.6 % de la cobertura de suelo total<sup>19</sup>.

## 2.5 Áreas Protegidas De La Región Trifinio<sup>20</sup>

Cuadro 3: Áreas Protegidas

No.	Nombre del Área Protegida	País	Extensión
1	Área binacional El Pital Reserva de biosfera	37.9 Km2	El Salvador y Honduras
2	Erapuca Refugio de vida silvestre	73.1 Km2.	Honduras
3	El Güisayote Reserva biológica	140.9 Km2	Honduras
4	Volcán Pacayita Reserva biológica	102 Km2	Honduras
5	Área binacional lago de Güija Complejo lagunar	13.9. Km2.	El Salvador y Guatemala
6	Montecristo Reserva biosfera	422.78 Km2	El Salvador, Guatemala y Honduras
7	San Diego La Barra Parque Nacional	22.6. Km2.	El Salvador
8	Volcán Ixtepeque Zona de Veda Definitiva	18.6 Km2.	Guatemala
9	Volcán Suchitán Parque Regional municipal	25.4 Km2.	Guatemala

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Fuente: elaboración propia con base en <http://www.sibio.org>. Disponible en: [file:///C:/Users/DEN%20ES/Downloads/30%20A%C3%B1os%20de%20Integracion%20%20Trabajando%20para%20el%20desarrollo%20sostenible%20fronterizo%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/DEN%20ES/Downloads/30%20A%C3%B1os%20de%20Integracion%20%20Trabajando%20para%20el%20desarrollo%20sostenible%20fronterizo%20(3).pdf)

No.	Nombre del Área Protegida	País	Extensión
10	Volcán y laguna de Ipala Área de Uso Múltiple	22.8 Km2.	Guatemala
11	Volcán Quezaltepeque Parque Regional municipal	10.9 Km2.	Guatemala
12	Cerro Las Cebollas Parque Regional Guatemala	N/D	Guatemala
13	Volcán Las Víboras Zona de Veda Definitiva	24.4 Km2.	Guatemala

## 2.6 La Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad

La riqueza más importante de Montecristo es la diversidad biológica de los ecosistemas y su interrelación. En primer lugar, se cuenta con importantes extensiones de bosque nublado, que es un tipo de asociación vegetal que se encuentra solo en las cumbres de las montañas tropicales y subtropicales, clasificado como bosque húmedo montano bajo, topografía muy accidentada y suelos de pendientes altas, con vegetación que se ha conservado casi inalterada.

Mapa 5: Reserva de Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad



Este hábitat es sitio de descanso para las aves migratorias que fluyen entre los hemisferios norte y sur. Esto significa que estos pequeños fragmentos de bosque tienen un efecto importante sobre la biodiversidad, mucho más allá de las fronteras centroamericanas, afectando a los ecosistemas del norte y sur de América. Asimismo, la zona se ubica en una zona de interconexión con una serie de corredores biológicos ya identificados en los tres países dentro del marco del Corredor Biológico Mesoamericano, CBM, reconocidos por su importancia como hábitat y avenidas de movimiento y migración de especies de fauna en el istmo centroamericano.

Los corredores biológicos que conectan Montecristo son: el bosque seco San Diego-La Barra en El Salvador, los humedales del lago de Güija entre El Salvador y Guatemala, los volcanes Suchitán, Quezaltepeque, Ipala y Las Víboras, y laguna de Atescatempa en Guatemala; los cerros Güisayote y Erapuca en Honduras y el cerro El Pital en la frontera de El Salvador y Honduras.

La Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad es la primera Reserva de Biosfera Trinacional en el continente americano. Destacándose la integración de esfuerzos de tres países (El Salvador, Guatemala y Honduras) para impulsar la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible. Esta Reserva tiene un fuerte interés que va desde las organizaciones locales a entidades gubernamentales de alto nivel, que buscan en su conjunto promover el desarrollo social, ambiental y económico.<sup>21</sup>

Fue declarada Reserva de Biosfera en junio de 2011 por el Programa El Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO, y es considerada como un ejemplo de cooperación entre las autoridades nacionales. La extensión total trinacional es 148.50 km<sup>2</sup>, de los cuales el 14.8% corresponde a Guatemala, 72.75% a El Salvador y 12.4% a Honduras, aclarando que en esta información no se está incorporando el total de municipios de la región Trifinio que han sido incorporados a esta Reserva por la UNESCO.

Está integrada por doce municipios, ocho de ellos en El Salvador: Metapán, Masahuat, Santa Rosa Guachipilín, Texistepeque, San Antonio Pajonal del departamento de Santa Ana; Citalá, San Ignacio y La Palma, del departamento de Chalatenango. Dos en Guatemala: Concepción Las Minas y Esquipulas del departamento de Chiquimula, y dos municipios en Honduras, Santa Fe y Ocotepeque, del departamento de Ocotepeque.

Los ecosistemas predominantes son el bosque nuboso, bosque seco subtropical estacionario, bosque de pino-roble y el humedal Complejo Lagunar Güija, este último declarado como Sitio de Importancia Internacional RAMSAR, refugio para 47 especies de flora y fauna amenazadas a nivel mundial.

Contempla dos biomasas importantes a nivel global, siendo estos: bosques tropicales y subtropicales húmedos de hoja ancha, y los bosques tropicales y subtropicales secos de hoja ancha. Además, cuenta con tres ecorregiones importantes para la conservación en Mesoamérica: el bosque seco tropical, bosque de pino-encino y el bosque montano húmedo.

Alberga una población aproximada de 353,101 habitantes, de los cuales 320,500 se ubican en El Salvador, 19,118 habitantes en Guatemala y 13,413 en Honduras, representando el 50% de la población total de la

---

<sup>21</sup>Revista, 30 años de Integración, Trabajando para el Desarrollo Sostenible.

región Trifinio. La población asentada en esta región se dedica principalmente al cultivo de granos básicos, café, ganadería de crianza, comercio, turismo y ecoturismo.

La RBTF<sup>22</sup> es un área de ecosistema terrestre conocida a nivel internacional dentro del marco del programa «Hombre y la Biosfera» de la UNESCO. Contribuye a la conservación de paisajes, ecosistemas, especies y diversidad genética; fomenta el desarrollo humano y económico que sea ecológica y culturalmente sostenible; comprende investigación científica, seguimiento, formación y educación relativos a la conservación y desarrollo sostenible a escala local, regional, nacional y global.

En la Reserva de Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad participan diferentes representantes de la sociedad civil organizada, organizaciones, instituciones, gobierno local y departamental, la academia y el Plan Trifinio.

Como parte de los servicios ecosistémicos es fundamental hacer inversiones en «el proceso de degradación del suelo, el agua y los recursos biológicos»<sup>23</sup>, como componentes esenciales para lograr la seguridad alimentaria y de los medios de vida. Los síntomas de la degradación del suelo son numerosos, y comprenden la disminución de la fertilidad, la acidificación, la salinización, la alcalinización; el deterioro de la estructura del suelo, una erosión eólica e hídrica acelerada y la pérdida de materia orgánica y biodiversidad.

Las repercusiones socioeconómicas resultantes son, entre otras, que la productividad de la mano de obra agrícola y los ingresos generados por la agricultura están cayendo, la migración a las zonas urbanas está aumentando y la pobreza rural se está agravando.

Los esfuerzos encaminados a restablecer la productividad de los suelos degradados deben complementarse con otras medidas que afectan a las prácticas de aprovechamiento de la tierra, en particular la agricultura de conservación, las buenas prácticas agrícolas y la gestión del riego, así como la gestión integrada de los nutrientes de las plantas.<sup>24</sup>

## 2.7 Usos De Suelo

La región Trifinio se caracteriza por ser un área de gran riqueza natural. El 38% de su superficie está ocupada por bosques, y un 43 % por vegetación arbustiva. Es decir, más del 80% de su superficie es ocupada por suelo natural. Cabe señalar que solo un 14% de la superficie boscosa está protegida.

<sup>22</sup> Las reservas de la Biosfera tienen tres funciones que se consolidan y complementan mutuamente: contribuir a la conservación de los paisajes, ecosistemas, especies y biodiversidad; impulsar el desarrollo económico de forma social, cultural y ecológicamente sostenible; apoyo logístico de proyectos de investigación, educación, capacitación, formación e intercambio de informaciones en relación con la temática del desarrollo y de la conservación del patrimonio natural, ya sea en el ámbito local, nacional y/o global. Meseta Ibérica.

<sup>23</sup> Los recursos biológicos incluyen los recursos madereros, acuáticos y una gama de otros recursos animales y vegetales (como ganado, huertos, cultivos y animales silvestres), hongos y bacterias. Los recursos biológicos constituyen una parte importante de la biodiversidad y de los ecosistemas.

<sup>24</sup> FAO.



Tabla 2: Usos principales de suelo región Trifinio

Principales usos de suelo	H <sub>a</sub>	%
<b>Bosque</b>	274,868	37.3%
<b>Arbusto</b>	317,905	43.1%
<b>Cultivo</b>	46,377	6.3%
<b>Café</b>	36,648	5.0%
<b>Agroforestal</b>	29,554	4.0%
<b>Pasto</b>	20,596	2.8%
<b>Lámina de agua y humedal</b>	6,272	0.9%
<b>Área urbana</b>	4,476	0.6%
<b>Otros</b>	500	0.1%
	<b>737,196</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaborado por IDOM con cartografía del plan Trifinio e Interpretación de imagen Landsat 2019

El principal problema ambiental que afronta la región Trifinio es la paulatina degradación de sus ecosistemas naturales. Este fenómeno es fundamentalmente consecuencia de las actividades antrópicas y el cambio climático. Sin embargo no siempre es posible eliminar las actividades que desembocan en el deterioro ambiental, y se hace necesario examinar cuáles son las circunstancias que influyen de manera más directa, y sobre cuáles se tiene capacidad de actuación.

La explotación agrícola constituye una de las principales fuentes de ingresos de la población, pero a la vez genera procesos de degradación más allá de la deforestación. La actividad agrícola ha normalizado una serie de «malas prácticas», en las que se engloban actuaciones que degradan el medio ambiente y perjudican la actividad en el medio y largo plazo.

Debido tanto a influencias internas como externas se observa una disminución en la eficiencia de los cultivos. Estos se ven amenazados por riesgos climáticos como lluvias intensas, sequías, tormentas o vientos fuertes, que limitan e incluso arruinan la producción. Pero también el efecto de plagas supone una amenaza con consecuencias desastrosas para la explotación agrícola.

Como medida de atenuación de estos impactos, cerca de un 28% de los agricultores utilizan fertilizantes químicos para fortalecer sus cosechas, hacerlas más eficientes y competitivas, frente a un 18% que elige la fertilización orgánica, según datos de la Encuesta Rural (Comisión Trinacional del Plan Trifinio, 2019). Estas actuaciones, normalizadas entre la población, tienen graves consecuencias para el entorno natural en el que se encuentran los cultivos. Los productos químicos artificiales son muy nocivos en el medio y provocan contaminación de las aguas, a través de la infiltración en el terreno y los procesos de escorrentía superficial.

De esta manera los agroquímicos y pesticidas contaminan ríos y acuíferos, e impiden el consumo aguas abajo. Por otro lado, el uso de agroquímicos comerciales disminuye la humedad de la tierra, lo que hace

que los cultivos requieran de mayor aporte de agua y reducen su productividad. Las consecuencias más directas de las malas prácticas agrícolas son, entre otras:

- Degradación del suelo: erosión del suelo, pérdida de nutrientes, compactación
- Disminución de la permeabilidad y aumento de escorrentía superficial
- Contaminación de ríos y acuíferos - Deterioro de la calidad de los productos agrícolas
- Contaminación de los alimentos por pesticidas y fertilizantes
- Limitación en el acceso al agua: dependencia de lluvias y de fuentes de agua contaminadas
- Riesgo de pérdidas económicas consecuencia de desastres naturales climatológicos.

## 2.8 Problemas Transfronterizos

La región Trifinio es una región transfronteriza que busca la integración territorial e inclusión socioeconómica. Por ello es importante identificar aquellos problemas que tienen relación con aspectos transfronterizos o regionales, como:

- Áreas naturales transfronterizas
- Integración económica y social
- Migración
- Infraestructura trinacional: carreteras, energía, pasos fronterizos
- Intercambio comercial y encadenamientos productivos trinacionales
- Manejo de cuencas binacionales o trinacionales
- Corredor mesoamericano
- Ruta turística trinacional
- Asociatividad y cohesión social.

### 3. Las Tres Cuencas Hidrográficas de la Región Trifinio: Lempa, Motagua y Ulúa

#### 3.1 El Enfoque de Cuenca Hidrográfica

«Las cuencas hidrográficas son divisiones naturales del paisaje. Debido a la topografía y delimitación del parteaguas, el agua drena a través de corrientes superficiales a un punto común pudiendo desembocar en el mar, en un cuerpo de agua interior o infiltrarse antes de encontrar algún cuerpo o superficie colector» (Cotler et al. 2007a, Maass y Cotler 2007)<sup>25</sup>.

El enfoque de cuenca pone de relieve que el agua constituye el eje integrador de los territorios, en tanto que vincula e interconecta los elementos naturales, sociales y económicos del hábitat natural y del hábitat socialmente construido por los humanos.

Las cuencas hidrográficas constituyen las unidades territoriales idóneas para la planeación y gestión de los recursos naturales (Cotler et al.2010), considerando que la situación del cambio climático y «la dispersión de la contaminación van más allá de los límites administrativos, como por ejemplo los municipales. En este sentido, la calidad del agua en una cuenca es un buen indicador del impacto de las actividades humanas en un determinado territorio»<sup>26</sup>.

*El manejo integral de cuencas puede facilitar la transversalidad de políticas sectoriales permitiendo la gestión equilibrada de los recursos naturales y la integración de diversos actores (Cotler 2007b)<sup>27</sup>.*

La cuenca hidrográfica es una unidad natural, cuyos límites físicos son definidos por la divisoria superficial de las aguas conocidas como parteaguas. La cuenca es una zona de la superficie terrestre en donde (si fuera impermeable) las gotas de lluvia que caen sobre ella tienden a ser drenadas por el sistema de corriente hacia un mismo punto de salida; puede ser una quebrada, un río, un lago u otro cuerpo de agua. Es decir, que tiene una salida única para su escorrentía superficial.

La cuenca hidrográfica está integrada por subcuencas, las cuales a su vez se integran por microcuencas, y estas en su conjunto constituyen la unidad natural para la planificación<sup>28</sup>. El cuerpo receptor lo constituyen

<sup>25</sup> Cotler H., Garrido A., Mondragón R. y Díaz A. (2007a). Delimitación de las cuencas hidrográficas de México a escala 1: 250 000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Instituto Nacional de Ecología y Comisión Nacional del Agua. Documento técnico. México D.F. 35 pp.

<sup>26</sup> Enfoque de cuenca para la identificación de fuentes de contaminación y evaluación de la calidad de un río, Veracruz, México, Beatriz Torres Beristáin, Gloria González López, Elena Rustrián Portilla y Eric Houbron. Revista Internacional de Contaminación Ambiental, vol. 29 no.3 Ciudad de México, ago. 2013. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018849992013000300001#:text=El%20enfoque%20de%20cuenca%20es,2010](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018849992013000300001#:text=El%20enfoque%20de%20cuenca%20es,2010).

<sup>27</sup> Cotler H. (2007b). El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental. Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México D. F., México. 264 pp.

<sup>28</sup> La Ley dispone que entrará en vigencia seis meses después de su publicación en el Diario Oficial.

los ríos, quebradas, lagos, lagunas, embalses, mar, esteros, manglares, pantanos, donde se vierten aguas residuales tratadas, excluyendo el sistema de alcantarillado y el suelo.

Las microcuencas hidrográficas constituyen toda área que desarrolla su drenaje directamente a la corriente principal de una subcuenca. Varias microcuencas pueden conformar una subcuenca. Están conformadas por los afluentes a los ríos secundarios, tales como las quebradas y riachuelos.

Por último, se define a una cuenca hidrográfica transfronteriza como la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común.

### **3.2 Desarrollo Transfronterizo con Enfoque de Cuencas Hidrográficas**

Los cambios ambientales, socioeconómicos y políticos representan un desafío para los cimientos en que se ha fundamentado la gestión de cuencas de los últimos veinte años. La gestión integral de cuencas se basa en un nuevo enfoque y una nueva estrategia que busca armonizar la gestión de políticas públicas de desarrollo humano sostenible, con el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas.

El enfoque articulador de desarrollo y cooperación transfronteriza, que incluye el manejo integrado de las cuencas hidrográficas, enfila su accionar hacia una gestión sistémica capaz de responder a situaciones de pobreza, desigualdad social e inseguridad humana, a través del impulso de estrategias de medios de vida que se caracterizan por ser sostenibles. Sin esta articulación política y técnica se corre el riesgo de continuar contribuyendo a la degradación de la cuenca hidrográfica.

En síntesis, la formulación de planes de manejo de cuencas hidrográficas debe tener en cuenta tanto los atributos de la tierra y los recursos hídricos, como los factores socioeconómicos que repercuten en el desarrollo de los seres humanos en esa zona en general, y las prácticas de uso de la tierra en particular. Asimismo debe contemplarse un apoyo operacional permanente, para evitar que las políticas de desarrollo humano no terminen agudizando la situación ecosistémica de las cuencas hidrográficas.

### **3.3 Características de las Cuencas Hidrográficas de la Región Trifinio**

Las tres cuencas hidrográficas son recorridas por más de 1.000 Km de cauces principales, y casi 7.000 Km de cauces secundarios. La mayoría de ellos, en la cuenca del río Lempa, que también es la de mayor superficie en la región. También en la cuenca del río Lempa se ubican el 98% de los sistemas acuáticos lénticos, principalmente el lago de Güija y los sistemas lacustres cercanos.

Tabla 3: Las cuencas hidrográficas de la región Trifinio

	Superficie Km2	Km ríos principales	Km ríos secundarios	Superficie cuerpos de agua (Km2)	Muestreo calidad aguas	% muestreo de agua calidad buena
Lempa	3466,9	571	3.192	52	27	44%
Motagua	2872,8	390	2.268	1	2	0%
Ulúa	1023,3	108	1.292	0	1	0%

Fuente: Elaborado por IDOM

### 3.4 Aguas Transfronterizas

Según el Convenio de Helsinki de 1995, las aguas transfronterizas son todas las aguas superficiales o subterráneas que marcan, atraviesan o están situadas en las fronteras entre dos o más Estados. Por lo que respecta a las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, su límite lo constituye una línea recta imaginaria trazada a través de la desembocadura entre los dos puntos extremos de las orillas durante la bajamar (Convenio de Helsinki).<sup>29</sup>

Las dieciocho principales cuencas transfronterizas en las Américas (continental) son las siguientes: San Lorenzo, Colorado, Bravo, Suchiate, Hondo, Paz, Lempa, San Juan, Sixaola, Orinoco, Alto Amazonas Centro-Sur, Putumayo (Alto Amazonas Norte), Pilcomayo, Bermejo, Uruguay, Paraná, Lago Titicaca, Acuífero Guaraní.

En la región centroamericana hay alrededor de 25 ríos principales y al menos 18 acuíferos. De estos al menos cinco son transfronterizos, existen tres ecosistemas marinos y el lago transfronterizo de Güija entre El Salvador y Guatemala. Las cuencas de los primeros ocupan más del 42% de su territorio, cerca de 221,000 km<sup>2</sup>, donde habitan aproximadamente 21 millones de personas; lo que equivale a cerca del 42% del total de su población (OSU, 2002; TWAP, 2016).<sup>30</sup>

Los riesgos más importantes que afectan a las aguas transfronterizas son: la gobernanza, lo socioeconómico y lo biofísico. De estos tres riesgos contemporáneos el más crítico para Centroamérica es el de gobernanza, seguido del socioeconómico, y en tercer lugar se sitúa el riesgo biofísico: es decir, la disponibilidad de agua.

Por categoría de fuente, la gobernanza de los acuíferos está en nivel de riesgo muy alto, la de los ríos, en alto; mientras el riesgo socioeconómico para acuíferos y ríos se sitúa entre bajo y moderado. En el caso

<sup>29</sup> Cuencas transfronterizas. Sistema español sobre información sobre el agua.

HISPAGUA. <https://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Trasvases/monograficocuencas2012/introduccion.html>

<sup>30</sup> Política pública de las aguas transfronterizas en la región centroamericana. GWP Centroamérica, julio 2019.

del riesgo biofísico, los acuíferos se sitúan entre bajo y muy bajo, y entre bajo y moderado con indicios de alto y muy alto para algunos ríos y sus cuencas.<sup>31</sup>

Como sitios con riesgo muy alto derivado de la falta de acuerdos internacionales se presentan el río Coco o Segovia entre Honduras y Nicaragua y el sistema Ostúa–Güija–Lempa, entre El Salvador–Guatemala–Honduras; en riesgo alto, Río San Juan entre Costa Rica–Nicaragua; Río Motagua entre Guatemala–Honduras y los ríos Sarstún y Mopán, entre Belice–Guatemala y el río Hondo entre Belice–Guatemala–México. Cabe mencionar que Guatemala no reconoce los límites con Belice, y por lo tanto tampoco considera fuente de agua alguna como transfronteriza, hasta que la CIJ resuelva el diferendo territorial, insular y marítimo entre ambos países.<sup>32</sup>

En la región confluyen la cuenca trinacional del río Lempa, la cuenca binacional del río Motagua (entre Honduras y Guatemala) y la cuenca nacional del río Ulúa en Honduras. La cuenca del río Lempa es la mayor de las cuencas hidrográficas de la región, y su manejo coordinado es prioritario para los tres gobiernos. De acuerdo con el Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH 2017), en el país se contabilizan 590 ríos y quebradas en 58 cuencas hidrográficas; 59 cuerpos de agua entre lagos, lagunas y estuarios, además 72 acuíferos. De estos recursos hídricos, El Salvador comparte tres cuencas, un lago y tres acuíferos con los países vecinos.<sup>33</sup>

En El Salvador se identifican las siguientes cuencas transfronterizas:

- a) Río Lempa, compartida entre los países de Guatemala, Honduras y El Salvador
- b) Río Paz, compartida entre Guatemala y El Salvador
- c) Río Goascorán, compartida entre Honduras y El Salvador
- d) Río Cusmapa, compartida entre El Salvador Guatemala
- e) Río Sumpul, compartida entre El salvador y Honduras.

De igual forma se identifican los siguientes acuíferos transfronterizos, a saber:

- a) Ocotepeque–Citalá (ATOC), compartido entre las repúblicas de Honduras y El Salvador, clasificado como 14C-ISARM Américas.
- b) Acuífero Ostúa–Metapán, compartido entre Guatemala y El Salvador, clasificación 15C-ISARM Américas.
- c) Acuífero Río Paz, compartido entre Guatemala y El Salvador, clasificación 16CISARM Américas.

Por último, el lago transfronterizo de Güija, compartido entre Guatemala y El Salvador (Sub Cuenca).

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Informe sobre el indicador mundial 6.5.2 de los ODS. El Salvador, diciembre 2020. MARN.

De acuerdo al Informe sobre el indicador mundial 6.5.2 de los ODS<sup>34</sup> «Las cuencas transfronterizas son cuencas de aguas superficiales (especialmente ríos y lagos) o de aguas subterráneas que señalan, cruzan o están ubicadas en los límites de dos o más Estados.

»Para el cálculo de dicho indicador, para un río o lago transfronterizo, la superficie de la cuenca viene determinada por la extensión de su zona de recarga. Para aguas subterráneas, el área considerada es la de la extensión del acuífero».

En función de la gestión y cooperación entre estados se hace necesario el establecimiento de instrumentos jurídicos de carácter internacional. En este sentido, un «acuerdo de cooperación hídrica» es un tratado bilateral o multilateral entre países ribereños, que proporciona el marco necesario para la cooperación de las aguas transfronterizas.

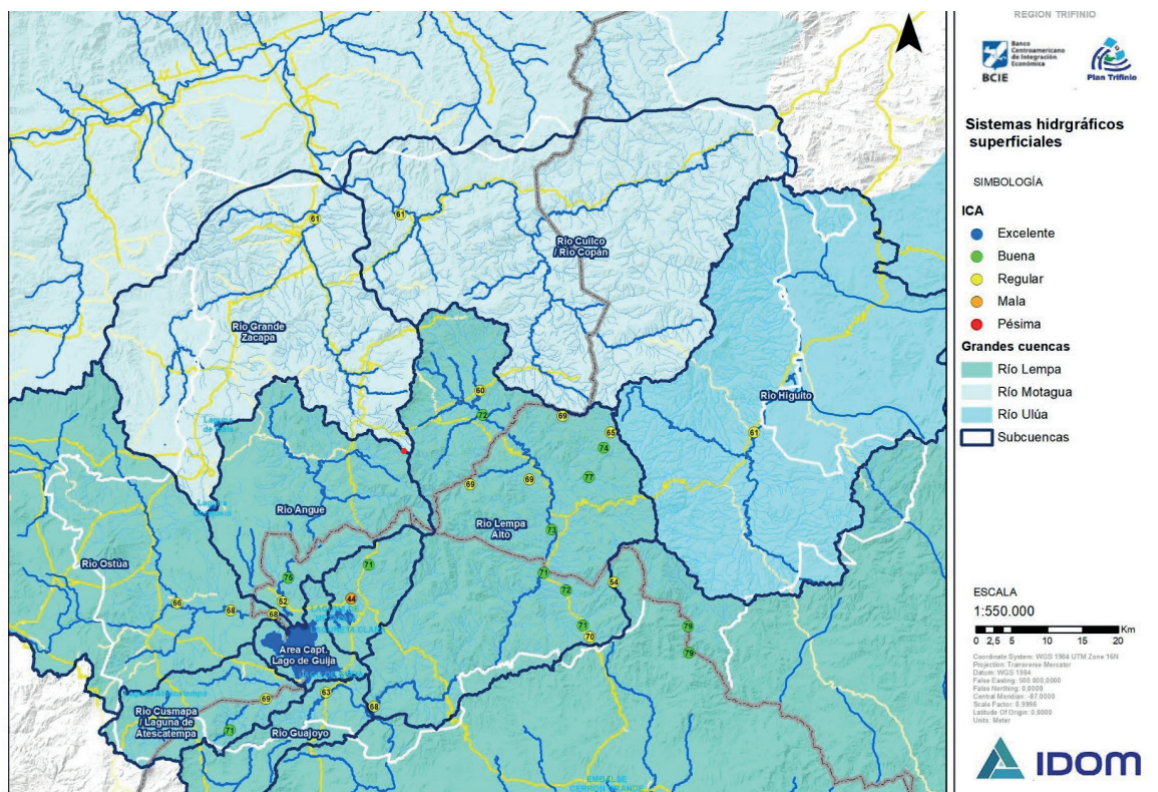
Para que un acuerdo se considere «operativo» debe cumplir con todos y cada uno de los siguientes criterios:

- a) Existe un órgano conjunto, mecanismo conjunto o comisión (p.ej. un organismo de cuenca) para la cooperación transfronteriza (criterio 1);
- b) En formato de reuniones (de nivel político y técnico) se producen las comunicaciones formales periódicas (al menos una vez al año) entre los países ribereños (criterio 2);
- c) Entre los países ribereños se han acordado objetivos comunes, una estrategia común, un plan conjunto o coordinado de gestión, o un plan de acción (criterio 3);
- d) Hay un intercambio periódico (al menos una vez al año) de datos y de información (criterio 4).

---

<sup>34</sup> Ibid.

Mapa 6: Sistemas Hidrográficos superficiales



## 4. Políticas Públicas y Marcos Legales en El Salvador: un Referente en la Región Trifinio

### 4.1. Política de Medio Ambiente El Salvador, 2022

#### 4.1.1 Problemática de los Recursos Hídricos<sup>35</sup>

«En El Salvador los desafíos y problemas ambientales más críticos frente a las intervenciones negativas en el ambiente son: las implicaciones en la dinámica natural del régimen hidrológico, el impacto del cambio climático; el saneamiento ambiental, los daños a la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas únicos y vulnerables; el no considerar el ordenamiento ambiental en toda su dimensión en el desarrollo de las diferentes actividades económicas y sociales; y la necesidad de una gestión ambiental más enérgica y efectiva».

La precipitación promedio sobre el territorio nacional asciende a 1785 mililitros/año, lo que se traduce en un valor de 56,039 millones de metros cúbicos por año (MMC/año). El valor promedio de las aportaciones anuales procedentes de las variables hidrológicas de escorrentía superficial y escorrentía subterránea alcanza los 20,292.9 MMC/año.

<sup>35</sup> Política Nacional del Medio Ambiente. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN, El Salvador, Centroamérica. Primera edición, junio 2022.



El Salvador cuenta con una red hídrica natural que suma unos 9009 kilómetros, con un área cubierta por humedales estimada en 113,835 hectáreas. La demanda consuntiva total de agua en el país ronda los 2228 MMC/año, y una demanda no consuntiva (fundamentalmente, para generación de energía hidroeléctrica) de 23,136 MMC/año. Por tanto, la disponibilidad de agua debería ser suficiente para satisfacer la demanda si el recurso se gestionara adecuadamente, considerando que la oferta hídrica anual del país es superior al promedio mundial.

Por otra parte, la densidad poblacional y su distribución desigual en las regiones hidrográficas no siempre corresponden a la disponibilidad hídrica en el territorio, lo que plantea un reto adicional a la provisión del recurso a escala nacional. Asimismo la deforestación, el uso inadecuado del territorio, la erosión, la sobreexplotación de los recursos hídricos y el manejo inadecuado de desechos sólidos urbanos han producido, entre otros efectos, las alteraciones graves en el régimen hidrológico natural de los ríos y acuíferos, así como el deterioro de la calidad de sus aguas.

A pesar de que el país ha experimentado un avance significativo en la implementación de estrategias y medidas para enfrentar las amenazas directas sobre la biodiversidad, algunas permanecen y deben atenderse de forma prioritaria.

En efecto, la mayoría de los ecosistemas naturales del país enfrentan amenazas como la reducción, el deterioro y la fragmentación de los hábitats, debido al cambio de uso del suelo, la sobreexplotación de los recursos biológicos, invasiones biológicas y contaminación de los ecosistemas acuáticos; y recientemente, por el cambio climático, ocasionando una alteración en su estructura y en la función de los ecosistemas, tal como la disminución de la oferta de bienes y servicios ecosistémicos.

Por otra parte, la pérdida de cobertura y la degradación del suelo en zonas de ladera tienen un creciente impacto, en tanto que incrementa la vulnerabilidad frente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos, conllevando a un aumento en las tasas de erosión y pérdida de suelo, aumento de la ocurrencia de inundaciones en las partes bajas y de los deslizamientos de tierra, que provocan muerte, pérdidas de medios de vida y destrucción de infraestructura.

#### **4.1.2 Gestión y Seguridad Hídrica**

Dentro de los objetivos específicos de la Política de Medio Ambiente 2022, el objetivo número uno establece y define: «Gestionar los recursos hídricos para buscar su seguridad a través del tiempo».

Con la aplicación de dicho objetivo se pretende «Conservar y lograr la recuperación de los recursos hídricos, incluyendo las zonas de recarga acuífera, disminuyendo la vulnerabilidad a los desastres naturales de la población salvadoreña, en el afán de contribuir a la seguridad hídrica, para obtener un desarrollo económico y social sostenible en el país».

La seguridad hídrica, de acuerdo con la política, se basa en especial en el aprovisionamiento de agua en calidad y cantidad. La finalidad es garantizar la producción de bienes y servicios de una forma sostenible con el medioambiente, sin dejar a un lado los riesgos que se deriven del agua.

Igualmente, apunta a trabajar en función de la sostenibilidad de las cuencas hidrográficas, considerando que su manejo integral influye de manera especial en las condiciones variables del clima, el uso de la tierra y la demografía cambiante de la población. Asimismo, reconoce que la degradación de las cuencas constituye un grave problema en tanto que los recursos hídricos son esenciales para la vida y desarrollo humano, lo que demanda de una gestión integral que lleve a la práctica diferentes tipos de acciones y estrategias con el fin de responder a los desafíos de protección, conservación, restauración y satisfacción de demandas de los diferentes sectores de la sociedad.

Dicha política establece un lineamiento estratégico fundamental, a saber: «Procurar que se desarrollen servicios de agua potable limpia, accesible y asequible y de saneamiento gestionados con base en la disponibilidad y estado del recurso, para lograr una mejor calidad de vida de las personas y su desarrollo integral».

De este lineamiento es importante resaltar la acción estratégica 1.2.1., que establece la importancia de «Mejorar la red de abastecimiento de agua potable y saneamiento en la zona rural».

En el objetivo específico número 3 se define la «Integración de la biodiversidad en las actividades de desarrollo económico y social», lo que implica «Valorar, conservar, restaurar y utilizar sosteniblemente la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, indispensables en las actividades productivas y el bienestar de la sociedad salvadoreña».

Bajo ese marco es necesario impulsar un nuevo enfoque en la agenda de conservación, dando énfasis a la conservación de la biodiversidad fuera de las áreas naturales protegidas, especialmente en aquellas áreas destinadas a actividades productivas.

En este aspecto se debe promover una transformación de los sistemas productivos, particularmente la agricultura y ganadería, transitando a formas más sostenibles de producción. Y que estas garanticen la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, donde entre otras cosas se deben eliminar los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica. Se debe controlar la contaminación por plaguicidas, plásticos y desechos sólidos; se debe conservar y utilizar sosteniblemente la agrobiodiversidad, incluida la biodiversidad del suelo y la protección de los organismos benéficos, como polinizadores y controladores de plagas y enfermedades.<sup>36</sup>

#### **4.1.3 La Base del Ordenamiento Territorial son las Cuencas Hidrográficas, los Espacios Naturales y Culturales**

En el Objetivo Específico de la Política número 4 se dice literalmente: «Inducir a una gestión ambiental que propicie la protección y conservación de los recursos naturales».

Dicha gestión debe «Integrar el componente ambiental en el ordenamiento del territorio, la planificación y los procesos de mejora en el desempeño ambiental para contribuir al desarrollo social y económico».

---

<sup>36</sup> Ibid.

En consecuencia, la línea estratégica 4.1., propone «Reformular el ordenamiento ambiental vigente», para lo cual considera dentro de las acciones estratégicas: la 4.1.1 que establece «Emitir las directrices para la zonificación ambiental y los usos del suelo vigentes, considerando como base de planeación las cuencas hidrográficas, los espacios naturales y culturales protegidos, la conectividad y la ecología del paisaje»; y 4.1.2 «Proponer criterios técnicos para la zonificación y protección de los recursos hídricos».

## **4.2 Ley General De Recursos Hídricos<sup>37</sup>**

El ámbito de aplicación de la Ley General de Recursos Hídricos en El Salvador incluye todas «Las aguas continentales, insulares, estuarinas, marinas, subterráneas y atmosféricas, cualquiera que sea su ubicación dentro del territorio nacional, independientemente de su estado físico, calidad o condición natural, todo de conformidad al artículo 84 de la Constitución».<sup>38</sup>

Dentro de sus finalidades se destaca la que establece «Regular el marco normativo sobre la gestión del agua como un bien nacional, incluyendo los derechos, uso, aprovechamiento, protección, conservación y recuperación, la protección de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas, respetando las fases del ciclo hidrológico».<sup>39</sup>

### **4.2.1 Declaratoria de Utilidad Pública y de Interés Social**

De acuerdo con el Art. 7 de esta Ley «Declárese de utilidad pública y de interés social, las obras y proyectos que realice el Estado en la conservación, protección, mejoramiento, aprovechamiento y uso de los recursos hídricos, especialmente las actividades orientadas a:

- a) Gestión, manejo, protección, mejoramiento y conservación de cuencas hidrográficas, acuíferos y medios receptores superficiales; así como también las relacionadas a la infiltración de aguas para la recarga de los mantos acuíferos.
- b) Restablecer y mantener el equilibrio hidrológico de las aguas superficiales o del subsuelo, almacenadas natural o artificialmente, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas y las reservas, de acuerdo con la presente Ley y su reglamento.
- c) Control y mejoramiento de la calidad de los cuerpos de agua, así como también de las aguas residuales, su recirculación y reúso. De tal forma que se garantice el acceso del recurso hídrico a las presentes y futuras generaciones.
- d) Gestión oportuna y eficiente del recurso hídrico frente a eventos extremos de origen hidrometeorológico, incluyendo las medidas de prevención, mitigación, atenuación y reducción del riesgo; y medidas de adaptación frente al cambio climático».

---

<sup>37</sup> Ley General de Recursos Hídricos. El Salvador, aprobada por la Asamblea Legislativa el 21 de diciembre de 2021. Publicada en el Diario Oficial N°8, Tomo 434, del 12 de enero de 2022. La Ley dispone que entrará en vigencia seis meses después de su publicación en el Diario Oficial.

<sup>38</sup> Art. 3.

<sup>39</sup> Art 4, literal «b».

De acuerdo con lo anterior, el Estado y las entidades públicas, municipales o privadas y los particulares en general, tienen la obligación de cuidar y promover el bienestar del recurso hídrico independientemente de su valor para los seres humanos, al igual que de imponer limitaciones a su uso y aprovechamiento.

La seguridad hídrica se define como la capacidad que tiene la sociedad de disponer de agua en cantidad y calidad aceptable para su supervivencia, y la realización de diferentes actividades recreativas.

Dicha capacidad asegura la estabilidad económica de la sociedad tomando en cuenta los cambios climáticos y la contaminación ambiental producida por los seres humanos que afectan directamente al agua.

Por su parte, la sostenibilidad hídrica, entendida como satisfacer las necesidades actuales de la población, conservando los recursos hídricos en calidad y cantidad para beneficio de las presentes y futuras generaciones, manteniendo la estabilidad de los ecosistemas.<sup>40</sup>

#### **4.2.2 El Enfoque de Género, de Cuenca y la Perspectiva de Adaptación y Mitigación Frente el Cambio Climático**

Es importante el reconocimiento del enfoque de cuenca como la unidad primaria en la gestión del recurso hídrico, así como el reconocimiento de la autoridad salvadoreña del agua como el ente rector de la gestión integral de los recursos hídricos, y demás bienes que forman parte del dominio público hidráulico, la cual deberá incorporar en todas sus acciones, planes y programas institucionales, el enfoque de género, de cuenca y la perspectiva de adaptación y mitigación frente el cambio climático.<sup>41</sup>

#### **4.2.3 Aguas de una Cuenca de Drenaje Internacional o en Cuencas Transfronterizas<sup>42</sup>**

El Estado deberá negociar y suscribir tratados y convenios internacionales de cuencas de drenaje internacional o cuencas transfronterizas. Estos pueden ser bilaterales o multilaterales con relación a cursos de agua internacional, que incluye sistemas de agua superficial y subterránea; y que en virtud de su relación física constituye un conjunto unitario cuyas partes se encuentran en Estados distintos, o sea entre El Salvador y otros Estados vecinos. En estos deberán respetarse las disposiciones o límites establecidos por la Constitución de la República, y en lo pertinente a los principios del derecho internacional sobre la materia.

Para darle aplicabilidad a lo establecido en el artículo anterior, se creará un Comité de Gestión de Cursos de Agua Internacional. Estará integrado por un representante de la ASA y de los Ministerios siguientes: Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Defensa Nacional, Desarrollo Local y Relaciones Exteriores, siendo este último el que coordinará dicho Comité, cuya funciones y responsabilidades se desarrollarán en la reglamentación correspondiente.

<sup>40</sup> Art. 8 de La Ley General de Recursos Hídricos.

<sup>41</sup> Art. 11. Íbid.

<sup>42</sup> Art. 33.-Íbid.

#### 4.2.4 Objetivo de Desarrollo Sostenible 6

La cooperación en el cumplimiento del indicador 6.5.2 ofrece múltiples beneficios más allá de la gestión del recurso hídrico, aportando a otros ODS como la mitigación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la salud, el bienestar, la energía no contaminante, así como la seguridad y la paz (ODS 1 a 3, 7 y 13 a 16, respectivamente).

*Más de 153 países comparten cuerpos de agua internacionales en 286 cuencas fluviales y lacustres o 592 sistemas acuíferos transfronterizos.*

#### 4.2.5 Marco de Aceleración Global del ODS 6

El Marco de Aceleración Global del ODS 6 es una iniciativa unificadora que tiene como objetivo ofrecer resultados rápidos a mayor escala. Es parte de la Década de Acción del Secretario General de la ONU para lograr los ODS para 2030. La acción está impulsada por cinco aceleradores: financiamiento, datos e información, desarrollo de la capacidad, innovación y gobernabilidad.<sup>43</sup>

El Marco de Aceleración Global del ODS 6, además de unificar el apoyo a los países para lograr resultados rápidos, moviliza a las agencias de la ONU, los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas en torno a cinco «aceleradores» transversales e interdependientes:

- a) Financiamiento. El financiamiento optimizado es esencial para obtener recursos detrás de los planes de los países.<sup>44</sup>
- b) Datos e información. Los datos y la información apuntan a los recursos, y miden el progreso.
- c) Desarrollo de capacidades. Una fuerza laboral mejor calificada mejora los niveles de servicio, y aumenta la creación y retención de empleos en el sector del agua.
- d) Innovación. Las prácticas y tecnologías nuevas e inteligentes mejorarán la gestión de los recursos de agua y saneamiento, y la prestación de servicios.
- e) Gobernanza. La colaboración a través de fronteras y sectores hará que el ODS 6 sea un asunto de todos.

### 5. La Cuenca del Río Lempa

La cuenca del río Lempa es la más grande en la vertiente del Pacífico, y la quinta de la región centroamericana: su cauce principal tiene una longitud aproximada de 423,91 km. Posee un área total de 17.790 km<sup>2</sup>, de los cuales 55,18% se encuentran en El Salvador, 30,54% en Honduras y 14,28% en Guatemala.

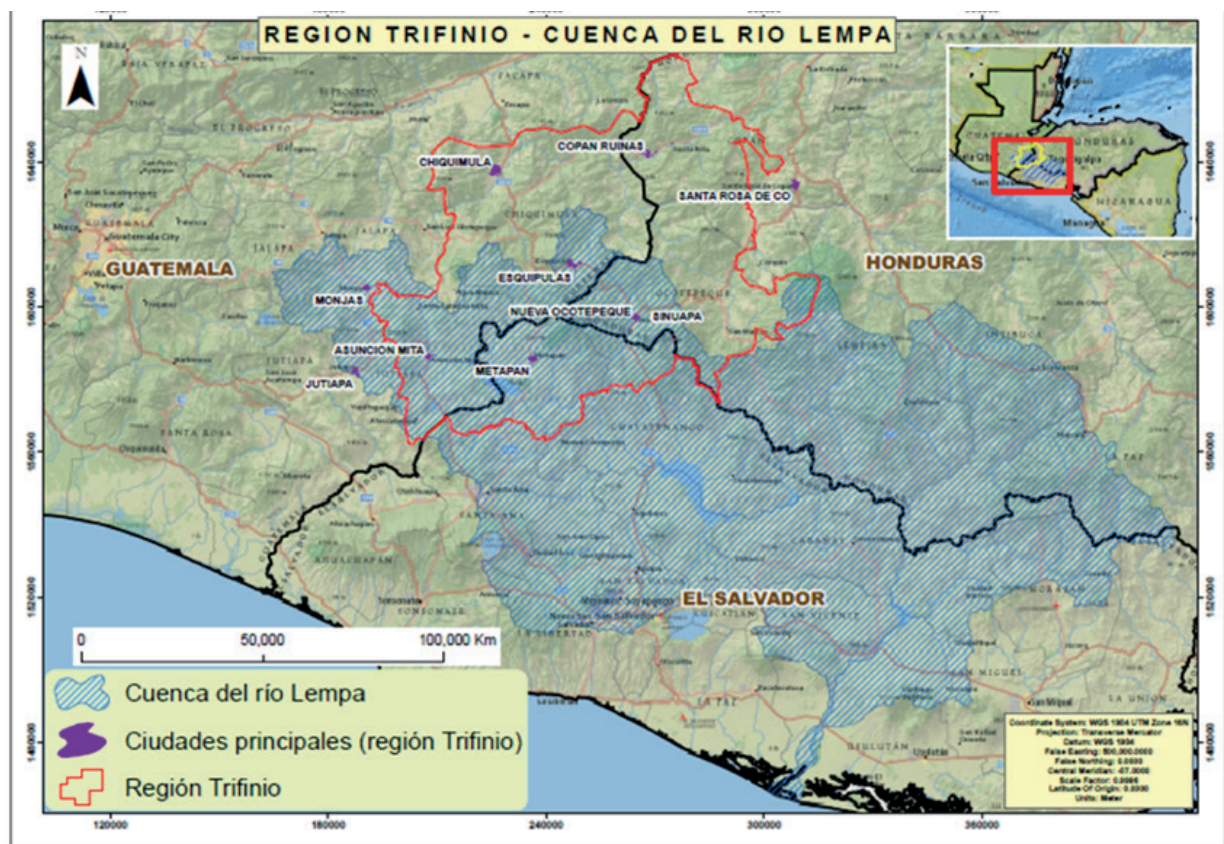
<sup>43</sup> ODS 6 Marco de Aceleración Global. <https://www.unwater.org/our-work/sdg-6-global-acceleration-framework>

<sup>44</sup> Global Environment Facility (GEF); Green Climate Fund (GCF).

En la cuenca alta del río Lempa se encuentra el acuífero Esquipulas-Ocotepeque-Citalá, que también se superpone con la Reserva de Biosfera Trifinio-Fraternidad. La cuenca del río Lempa es alargada, por lo que se puede esperar caudales máximos bajos, pero de larga duración. Su desnivel va desde el nivel del mar hasta los 2840 msnm. Su relieve es fuertemente ondulado, con el 38,7% de la cuenca con pendientes entre 0 y 15% y un 23,2% con pendientes mayores a los 45%. En la mayoría de su superficie tiene suelos franco y franco arenoso, con una cobertura mayoritariamente forestal (48%) y agropecuaria (43%). Se destacan los beneficios de la cobertura forestal en la recarga y producción de agua, así como en sus bajos valores en erosión del suelo.<sup>45</sup>

El balance hídrico de la cuenca presenta una precipitación promedio de 1578 mm, una evapotranspiración de 780 mm, 216 mm en procesos de percolación hacia el acuífero no confinado, y una escorrentía superficial de 298 mm.

Mapa 6:



Se evidencian los beneficios de la cobertura forestal en procesos vinculados a la regulación hídrica, producción de agua y bajos valores de erosión del suelo. Se resaltan los municipios de Nueva Concepción del departamento de Chalatenango y San Pablo Tacachico del departamento de La Libertad, ambos en El Salvador, como los que contribuyen con mayores valores de recarga hídrica. Mientras que los municipios

<sup>45</sup> Factibilidad para un Fondo de Agua en la Cuenca trinacional del río Lempa: El Salvador, Guatemala, Honduras. PRODUCTO 2: ANÁLISIS DE SITUACIÓN VERSIÓN PARA VALIDACIÓN AGOSTO 2022. CATIE.

de Arcatao y Nombre de Jesús, ambos del departamento de Chalatenango, El Salvador, son los que aportan los mayores valores de erosión.

El análisis de cambio de uso de suelo a futuro (2040), tomando en cuenta las variables de huella humana y pendientes del terreno, señala que en el territorio salvadoreño se cambiarán cultivos permanentes por nuevas áreas agrícolas con pasto y árboles, siendo las zonas costeras y la desembocadura del río Lempa las que sufrirán mayores cambios. En el caso hondureño, la tendencia es pérdidas de pasto por nuevas áreas de matorrales, y en algunos casos, nuevas áreas de bosque de pino. En Guatemala los cambios serán de cultivos permanentes, pastos y matorrales, por matorrales y agricultura. A nivel de la región Trifinio, los mayores cambios se darán en los departamentos de Chiquimula, Jutiapa, Ocotepeque y Lempira, en la parte alta de la cuenca.

Se destaca la infraestructura hídrica correspondiente a las hidroeléctricas y distritos de riego en El Salvador ubicados en la cuenca, así como la dependencia del agua del río Lempa para el consumo doméstico del 22% de la población de El Salvador, ubicada en el Área Metropolitana de San Salvador.

Asimismo, la localización del acuífero Esquipulas-Ocotepeque-Citalá (Guatemala, Honduras y El Salvador) es considerada la fuente de abastecimiento de aguas subterráneas más importante en la región, lo cual posiciona a la cuenca del río Lempa como crucial para la región.

La cuenca del río Lempa es de carácter trinacional, siendo el río Lempa uno de los más importantes de Centroamérica (UICN, 2009), ubicándose la mayor proporción de su superficie en el territorio salvadoreño, y la menor área en territorio guatemalteco. En cuanto a la proporción de la red hídrica compartida, la mayor parte del río Lempa y tributarios está en El Salvador, seguida por Guatemala.

En la cuenca del río Lempa se encuentran 214 municipios, más de 5 mancomunidades, con el contexto regional sobre su área de influencia en tres grandes cuencas: la cuenca trinacional del río Lempa (Guatemala, El Salvador, Honduras), la cuenca binacional del río Motagua (Guatemala, Honduras) y la cuenca nacional del río Ulúa (Honduras); así como la localización del acuífero trinacional Esquipulas-Ocotepeque-Citalá.

De los 214 municipios identificados en esta cuenca, 48 corresponden a 4 departamentos de Honduras, 148 a 11 departamentos de El Salvador y 18 corresponden a 4 departamentos de Guatemala. En el Anexo 2: Municipios y departamentos del río Lempa, se describe los municipios y señala aquellos que se encuentran mancomunados.<sup>46</sup>

Cuadro 4: Municipios y Departamentos del río Lempa

País	Departamento	Municipios	Asociaciones Municipales
El Salvador	Santa Ana	Metapán, Masahuat, Texistepeque, Santa Rosa Guachipilín, Santiago de la Frontera, Candelaria de la Frontera y San Antonio Pajonal	Asociación de Municipios Trifinio

<sup>46</sup> Íbid.

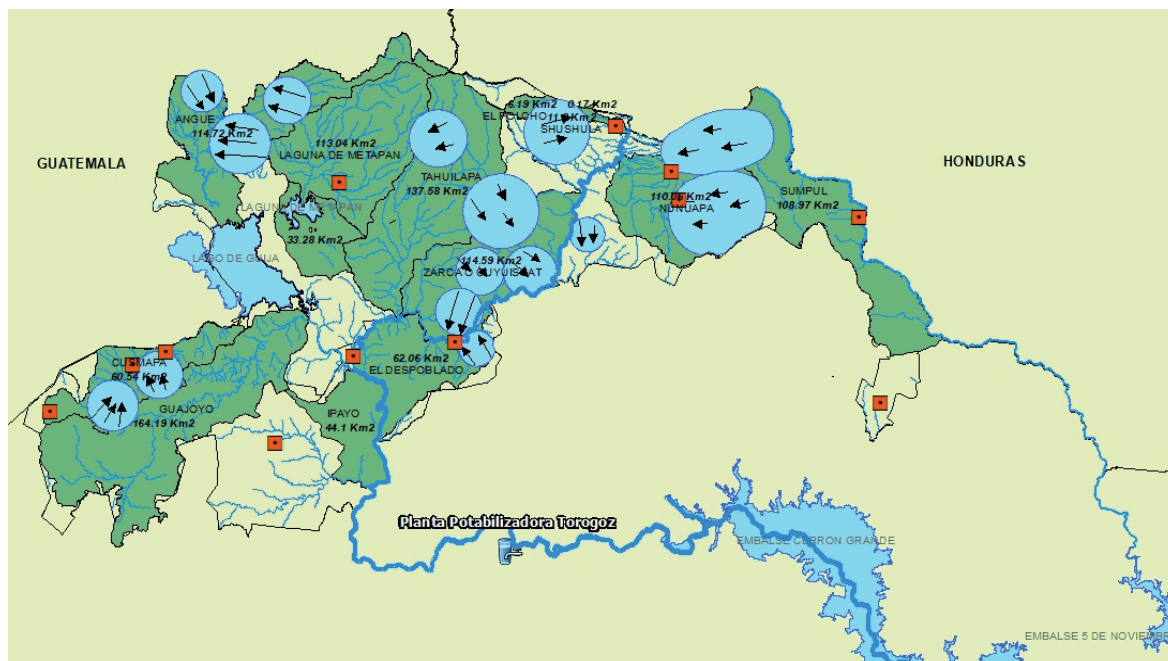
País	Departamento	Municipios	Asociaciones Municipales
	Chalatenango	Citalá, San Ignacio, La Palma, Dulce Nombre de María y San Fernando	Asociación de Municipios Cayaguana
	Chalatenango	Chalatenango, San Francisco Morazán, La Reina, Agua Caliente, Nueva Concepción, Carrizal, La Laguna, Comalapa, Ojos de Agua, Santa Rita, San Rafael, Concepción de Quezaltepeque, El Paraíso, Las Vueltas, Las Flores, Azacualpa, Potonico, San Antonio de la Cruz, San Isidro Labrador, San Antonio de los Ranchos, San José Cancasque, San Luis del Carmen, San Francisco Lempa, Nueva Trinidad, San Ignacio, Arcatao y Nombre de Jesús	
	Santa Ana	Santa Ana, El Porvenir y el Congo	
	San Salvador	San Salvador, El Paisnal, Aguilares, Guazapa, Nejapa, Apopa, Tonacatepeque, San Martín, Delgado, Cuscatancingo, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Soyapango y San Marcos	
	La Libertad	San Pablo Tacachico, San Juan Opico, San Matías, Ciudad Arce, Colón, Sacacoyo, Santa Tecla, Tepecoyo, Jayaque, Talnique y Antiguo Cuscatlán	
	Cabañas	Victoria, Sensuntepeque, Jutiapa, Cinquera, Ilobasco, Tejutepeque, Guacotecti y Dolores	
	Morazán	Torola, Jocoatique, Corinto, San Isidro, Cocaopera, San Simón, Gualacocti, Osicala, Delicias de Concepción, Arambala, Perquín y Joateca	
	San Miguel	Carolina, San Antonio, San Gerardo, San Luis de la Reina, Nuevo Edén de San Juan, Ciudad Barrios, Sesorí, Lolotique, Nueva Guadalupe y Chinameca	
	La Unión	Meanguera	
	Cuscatlán	Suchitoto, San José Guayabal, Tenancingo, Oratorio de Concepción, San Pedro Perulapán, San Bartolomé Perulapía, Monte de San Juan, Santa Cruz Michapa, San Rafael Cedros y Cojutepeque	
	La Paz	El Rosario y San Luis de la Herradura	



País	Departamento	Municipios	Asociaciones Municipales
	Sonsonate	Armenia	
	San Vicente	San Vicente, San Sebastián, San Esteban Catarina, Santa Clara, San Idelfonso, Santo Domingo, Tepetitán, San Cayetano Istepeque y Tecoluca	
	Ahuachapán	San Lorenzo	
	Usulután	Nueva Granada, El Triunfo, Estanzuelas, San Buenaventura, Berlín, Mercedes Umaña, Alegría, San Agustín, Santiago de María y Jiquilisco	
Honduras	Intibucá	La Esperanza, Camasca, Colomoncagua, Intibucá, Magdalena, San Antonio, San Juan, San Marcos de Sierra y Yamanquila	
	La Paz	Marcala, Opatoro, Santa Elena, Yuruba y La Virtud	
	Lempira	Candelaria, Cololaca, Erandique, Gualcinco, Guarita, Mapulaca, Piraera, San Andrés, San Francisco, San Juan, Guarita, San Manuel Colohete, Tambla, Tomalá, Valladolid, Virginia, San Marcos de Calquín y Santa Cruz	
	Francisco Morazán	San Miguelito, Santa Lucía, Santa Ana, Santa Fe, Concepción, Sinuapa y Ocotepeque	
	Ocotepeque	Santa Fe, Concepción, Sinuapa y Ocotepeque	Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa
		Dolores Merendón, Fraternidad, La Labor, Lucerna y Sensenti	Mancomunidad Güisayote
		San Marcos, San Francisco del Valle, Mercedes y Belén Gualcho	Mancomunidad Valle de Sensenti
		San Jorge, La Encarnación y San Fernando	Mancomunidad Erapuca Norte
	Copán	Copán Ruinas, Cabañas y Santa Rita	Mancomunidad MANCORSARIC
		La Unión, San Agustín y Concepción	Concejo Intermunicipal
Sinuapa	Sinuapa		
Guatemala	Jutiapa	Asunción Mita, Santa Catarina Mita, Agua Blanca, Progreso. Se incluyen los municipios de Jutiapa y Yupiltepeque, que no son parte de la mancomunidad	Mancomunidad Lago de Güija
		Atescatempa e Ipala	
	Chiquimula	Olapa, San Juan Ermita, Jocotán y Comotán	Mancomunidad Copán Chortí

País	Departamento	Municipios	Asociaciones Municipales
		Esquipulas, Concepción Las Minas, Quezaltepeque, San Jacinto y Chiquimula. Se incluye el municipio de Ipala, que no es parte de la mancomunidad	Mancomunidad Nororiente
	Zacapa	Usumatlán, Teculután, Río Hondo, Estanzuela y Zacapa	
	El Progreso	San Cristobal, Acasaguastlán. Se incluye el municipio de El Progreso, que no forma parte de la mancomunidad	
	Jalapa	San Pedro Pinula, Jalapa, San Manuel Chaparrón, Monjas y San Carlos Alzatate.	

Mapa 7: Subcuencas, zonas de infiltración e inversiones básicas de la región Trifinio El Salvador



### 5.1 Delimitación Hidrográfica de la Cuenca y Zonas de Influencia

La cuenca trinacional del río Lempa está conformada por diversos ríos, cuya red hídrica se distribuye de la siguiente manera: 52% en el Salvador, 21,1% en Honduras, el 12,6% en Guatemala; el 12,6% en zonas limítrofes entre Honduras y El Salvador y el 1,5% en zonas limítrofes entre Guatemala y El Salvador.

Su cauce principal tiene una longitud aproximada de 313,2 km (sin zonas de embalses) y es considerada la mayor en la vertiente del Pacífico Centroamericano.<sup>47</sup> El área total de la cuenca es de 17.916,86 km<sup>2</sup>, de los cuales 9.887,21 km<sup>2</sup> (55,18%) corresponden a El Salvador. El resto de la superficie de la cuenca es compartida con Honduras en un 30,54% (5.471,35 km<sup>2</sup>), y Guatemala en un 14,28% (2.558,3 km<sup>2</sup>) del área de la cuenca, respectivamente.

## 5.2 La Región Trifinio como Zona de Influencia de la Cuenca del Río Lempa

La región Trifinio comprende parte de tres grandes cuencas, la trinacional del río Lempa (Guatemala, El Salvador, Honduras), la cuenca binacional del río Motagua (Guatemala, Honduras) y la nacional del río Ulúa (Honduras). Las mismas representan una importante fuente de abastecimiento de agua en la región (Plan Maestro, 2022).

Según el Plan Integral de Desarrollo Territorial, las tres grandes cuencas se dividen, a su vez, en diez subcuencas: siete en la cuenca del Río Lempa, dos subcuencas que drenan hacia el Río Motagua y la subcuenca del Río Higuito que forma parte de la cuenca del Río Ulúa (Plan Integral de Desarrollo Territorial —PIDET Trinacional-2012—2023).

La cuenca del río Motagua tiene un área de 17.670 km<sup>2</sup>, con el 85,96% (15.190 km<sup>2</sup>) de su superficie ubicada dentro del territorio de Guatemala, que equivale al 13,95% del total del área continental del país. El restante 14,04% (2.480 km<sup>2</sup>) se ubica en territorio hondureño (Colectivo Madre Selva, 2019), el río se extiende por 483,6 km (Marco Ambiental Arrecife, 2016).

La cuenca del Río Ulúa tiene un área de 22.817 km<sup>2</sup>. Surge en el rango montañoso Intibucá, cerca de la ciudad de La Paz, y recorre 358 km en una dirección noroccidental dirigiéndose hacia el golfo de Honduras. Es uno de los ríos más importantes de este país (Marco Ambiental Arrecife, 2016).<sup>48</sup>

## 5.3 Delimitación Hidrológica de la Cuenca

«El área de la cuenca Alta del Río Lempa (CARL) tiene dos grandes áreas de drenaje: la primera que nace en regiones de Olopa-Esquipulas, en el territorio de Guatemala y en Santa Fe, Concepción, Sinuapa y Dolores Merendón y Ocotepeque en territorio de Honduras, y recorre entre los municipios de Citalá, San Ignacio, La Palma, Santa Rosa, Masahuat y Metapán conocida comúnmente como Río Lempa Alto.

»La segunda nace en regiones del departamento de Jalapa, en los municipios de Ipala, Concepción Las Minas y cruza varios municipios de Jutiapa en territorio de Guatemala hasta desembocar en el Lago de Güija, y conocida comúnmente como Angue-Ostua-Güija. Ambas áreas de drenaje siguen su rumbo hasta su confluencia en río Desagüe en territorio de El Salvador, punto en el cual se divide la Cuenca Alta con la Cuenca Media del Río Lempa» (CTPT, 2009).

<sup>47</sup> información generada con base en análisis geoespacial que toma como insumo el DEM AW3D30, disponible en: <https://www.eorc.jaxa.jp/ALOS/en/aw3d30/data/index.htm>

<sup>48</sup> Factibilidad para un Fondo de Agua en la Cuenca trinacional del río Lempa: El Salvador, Guatemala, Honduras. PRODUCTO 2: ANÁLISIS DE SITUACIÓN VERSIÓN PARA VALIDACIÓN AGOSTO 2022.CATIE

Cuadro 5: Subcuencas

<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
0	Laguna de Metapán	12	Río Sumpul
1	Río Lempa-Cabecera	13	Río Lempa E-5N
2	Río Ostúa	14	Río Mocal
3	Río El Angue	15	Río Lempa Inter-cuenca 2
4	Lago de Guija	16	Río Guarajambala
5	Río Guajoyo	17	Río Lempa Inter-cuenca 3
6	Río El Desagüe	18	Río Lempa Inter-cuenca 4
7	Río Lempa Inter-cuenca 1	19	Río Torola Cuenca Alta
8	Río Suquiapa	20	Río Torola Cuenca Media
9	Río Sucio	21	Río Torola Cuenca Baja
10	Río Acelhuate	22	Río Lempa E-155
11	Río Lempa E-CG	23	Río Lempa Desembocadura

Con el propósito de las modelaciones hidrológicas del estudio consultado,<sup>49</sup> se dividió la cuenca del Río Lempa en 24 subcuencas con base en la delimitación oficial de El Salvador. Las subcuencas 1-6 en la parte alta del río Lempa cubren la zona de Trifinio. A continuación se identifican las subcuencas por el nombre del río principal.

Sobre la cuenca alta del río Lempa se localiza el acuífero Esquipulas-Ocotepeque-Citalá (Guatemala, Honduras y El Salvador), el cual representa la fuente de abastecimiento de aguas subterráneas más importante.

Esta cuenca se extiende desde el nacimiento del río Lempa en Guatemala hasta la confluencia del río Nunuapa con el río Lempa en El Salvador. En él se ubican los centros poblados principales de la región desde Olopa y Esquipulas en Guatemala, Santa Fe, Concepción, Sinuapa y Nueva Ocotepeque en Honduras, La Palma, San Ignacio y Citalá en El Salvador (Plan Maestro, 2022).

Aunque su área es de apenas 100 km<sup>2</sup>, debido a las condiciones geológicas de la región, la zona de influencia del Acuífero Transfronterizo Ocotepeque-Citalá (ATOC) va más allá de su delineación: abarca gran parte de la subcuenca Lempa Alto y se superpone con la Reserva de Biosfera Trifinio-Fraternidad en Honduras y El Salvador (Figura 4). Se estima que la población total en la zona de influencia del ATOC es alrededor de los 60.000 habitantes (UNESCO, 2016).

<sup>49</sup> *Íbid.*

Figura 3: Subcuencas del río Lempa

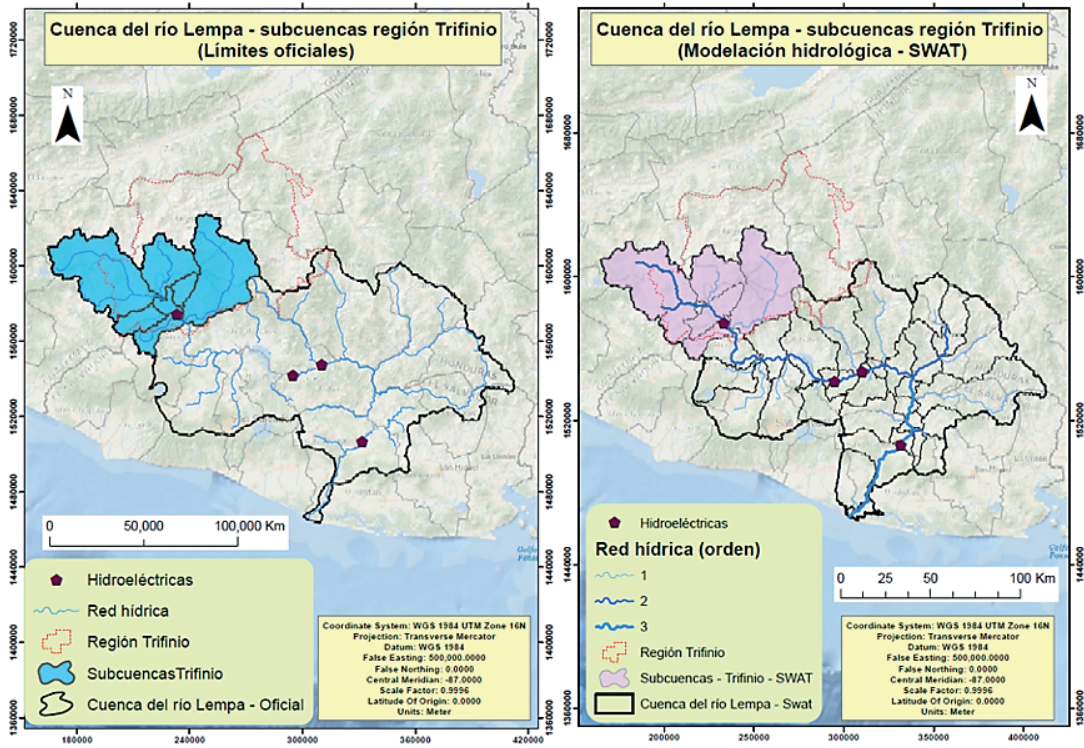
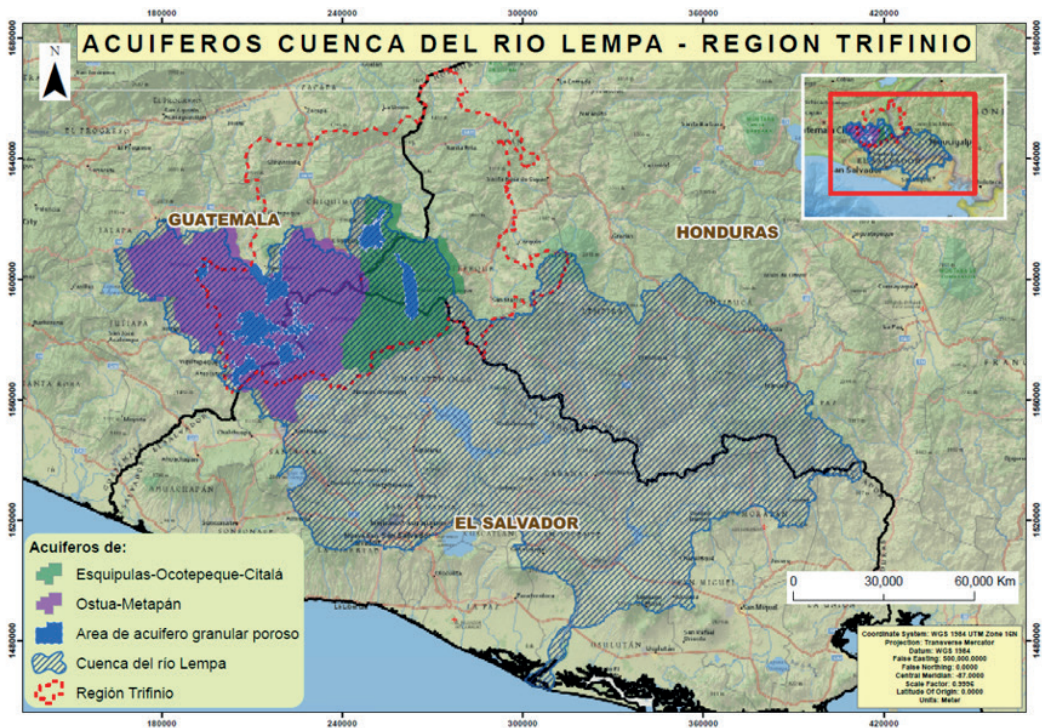


Figura 4: Acuífero en la región Esquipulas-Ocoatepeque-Citalá



#### 5.4 Balance Hídrico Promedio en La Cuenca del Río Lempa

En la cuenca se da una precipitación promedio de 1578 mm, y una evapotranspiración de 778 mm, con valores de 216 mm en procesos de percolación hacia el acuífero no confinado, y una escorrentía superficial de 298 mm.

#### 5.5 Acuífero Transfronterizo Esquipulas Ocotepeque-Citalá (Atoc)

El Sistema Acuífero Transfronterizo Esquipulas-Ocotepeque-Citalá se extiende aproximadamente a lo largo de 600 km<sup>2</sup>, correspondiendo a los municipios de Citalá, San Ignacio, La Palma, en El Salvador; Esquipulas y Olopa en Guatemala, y Nueva Ocotepeque, Santa Fe, Concepción y Sinuapa en Honduras.<sup>50</sup>

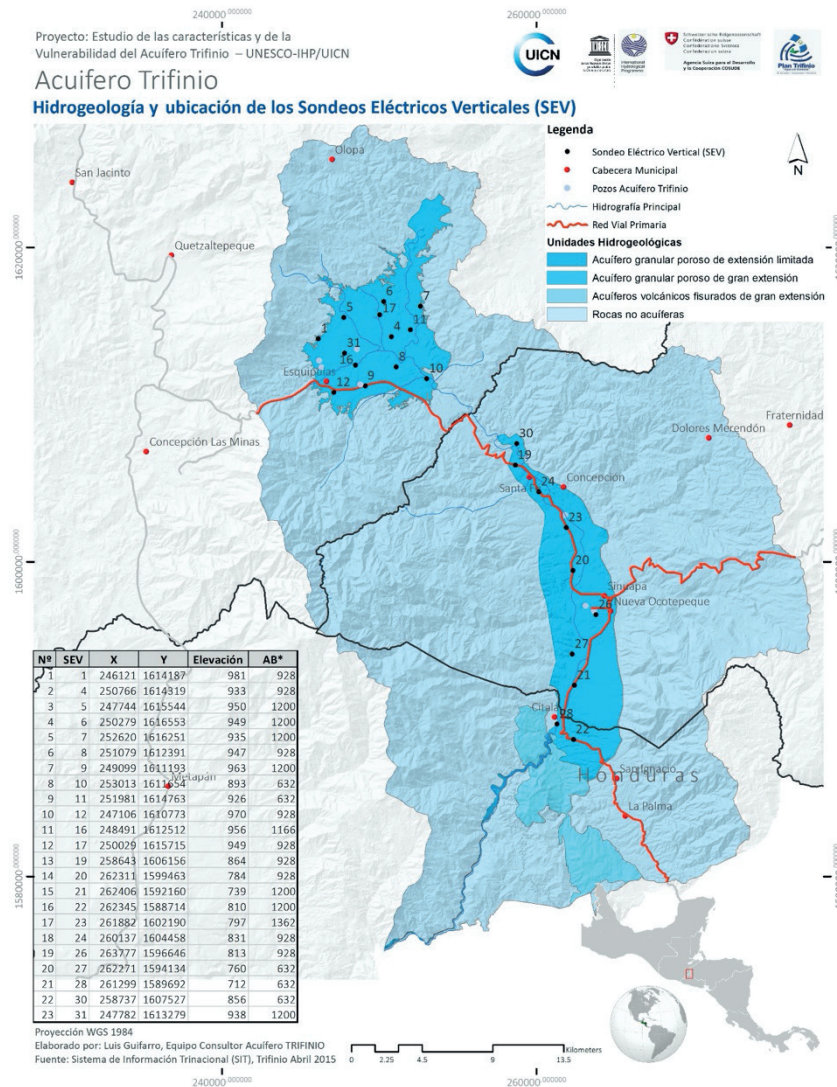
El agua subterránea es de gran importancia en la región Trifinio porque se estima que constituye la mayor reserva de agua potable para la población local. Puede aparecer en la superficie en forma de manantiales, o puede ser extraída mediante pozos.

La primera fase del proyecto GGRETA (2013-2015) estuvo dedicada al estudio de las aguas subterráneas de la región del Trifinio. Se pudo determinar que en el valle Ocotepeque-Citalá, las mismas se constituyen un sistema acuífero, formado por:

- a) El Acuífero Transfronterizo Ocotepeque-Citalá (ATOC), que es poco profundo («somero») con un espesor estimado de alrededor de 10 metros,
- b) Otro más profundo, con espesor de entre 15 y 100 m., y que está separado del ATOC por una capa impermeable («acuitardo») de espesor promedio de 60 metros; y,
- c) Una serie de pequeños acuíferos aislados (llamados «colgados») en las zonas montañosas del valle Ocotepeque-Citalá.

<sup>50</sup> CONSULTORÍA: «Asistencia Técnica Especializada en Aspectos Hidrogeológicos para la Caracterización y Diagnóstico del Acuífero Esquipulas-Ocotepeque-Citalá». José Fernando Samayoa Roldán, Ingeniero Civil e Hidrogeólogo. Unidad de Medio de Vida y Cambio Climático, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN.

El ATOC es una importante reserva de agua subterránea para el consumo doméstico, que está ubicada en la subcuenca Lempa Alto y que se extiende bajo los territorios de cuatro municipios en Honduras (Concepción, Santa Fe, Sinuapa y Nueva Ocotepeque) y tres municipios en El Salvador (Citalá, San Ignacio y La Palma).



Actualmente el principal uso es como fuente de agua para usos domésticos. Se usa también para fines agrícolas, para lo cual se continúan perforando pozos, cuyo número tiende a aumentar.

## 6. La Estrategia de Gestión Integral de la Cuenca del Río Lempa desde la Perspectiva de Cooperación Transfronteriza

La Estrategia de Intervención en la Cuenca del río Lempa se sostiene en lo principal en la organización territorial: a partir del impulso de la Agencia de Desarrollo Económico Social Transfronteriza, ADET; organización municipal: a partir del apoyo a la Mancomunidad de Municipios de la región Trifinio; innovación y transferencia tecnológica: mediante el impulso del Centro de innovación y Transferencia

Tecnológica, INNOVATEC y tecnología agropecuaria: por medio del Sistema Tecnológico de Producción Agrícola, SISTAGRO, y la restauración de ecosistemas y paisajes.

Para ello se han definido cinco grandes pilares, a saber:

- PRIMER PILAR: La Agencia de Desarrollo Económico Transfronterizo de la región Trifinio, ADET.
- SEGUNDO PILAR: Gobernanza del territorio, a partir de la vinculación con la Mancomunidad de Municipios de la región Trifinio El Salvador.
- TERCER PILAR: El Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica, INNOVATEC, y la segunda fase; el desarrollo del Parque Científico y Tecnológico.
- CUARTO PILAR: Sistema Tecnológico de Producción Agrícola, SISTAGRO.
- QUINTO PILAR: La restauración de ecosistemas y paisajes con enfoque de cuencas hidrográficas en la región Trifinio El Salvador.

A continuación se desarrollarán con más detalle estos pilares de la región Trifinio El Salvador.

### **6.1 Primer Pilar: La Agencia de Desarrollo Económico Transfronterizo de la Región Trifinio, ADET**

Las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL, son estructuras legales, sin fines de lucro, constituidas por entidades territoriales públicas o privadas. A través de las ADEL los actores locales conjuntamente planean y activan iniciativas para el desarrollo económico territorial, identifican los instrumentos más convenientes para su realización y establecen un sistema adecuado de servicios técnicos y financieros dirigidos a la población y a las instituciones<sup>51</sup>.

Estos servicios corresponden, en general, a la promoción territorial, la dinamización económica, el crédito, la asistencia técnica y la capacitación empresarial. Todo con el objetivo de sostener el desarrollo productivo y la innovación y desarrollo tecnológico, en lo económico y social; asimismo apoyar la transición verde, digital y la resiliencia, dentro de una perspectiva de igualdad de género, ecológica y de promoción de los Derechos Humanos.

La ADET operará de acuerdo con dos líneas generales de apoyo: desarrollo de empresas locales y desarrollo de proyectos coherentes con la estrategia de desarrollo territorial. Está concebida para operar como una plataforma de articulación multinivel de toma de decisiones y de coordinación interinstitucional, donde participan sectores y actores (públicos–privados) con competencias para dinamizar la economía de la región.

Asimismo constituye un órgano técnico-financiero especializado que tiene como propósito impulsar la dinamización económica, mediante la puesta en marcha de programas y proyectos que contribuyan a

<sup>51</sup> International Link and Services for Local Economic Development Agencies. Disponible en [adel\\_brochure\\_espanol\\_688424.pdf](#)



fortalecer las principales cadenas productivas (hortalizas, aguacate, café, ganadería, pesca, turismo, artesanías y ganadera); las cuales se puedan potenciar, en concordancia con el Plan Maestro de la región Trifinio, y articularse con el Plan de Desarrollo Integral, PDI.

El objetivo programático de la ADET es el siguiente:

*Integrar y articular los recursos existentes en la región en función del desarrollo territorial transfronterizo con un enfoque endógeno, en lo económico, cultural, social y ambiental, a fin de contribuir a la transición verde, digital y resiliente, al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y a la promoción de la igualdad de género.*

Integrar los recursos existentes significa articular todos los actores económicos y sociales de la región, tales como los gobiernos locales, empresas, organización de agricultores y ganaderos, turísticas, artesanales; organizaciones sociales y no gubernamentales, instancias de gobierno central, cooperación internacional, entre otras.

## **6.2 Segundo Pilar: Gobernanza Del Territorio A Partir De La Vinculación Con La Mancomunidad De Municipios De La Región Trifinio El Salvador**

La gobernanza del territorio es un campo amplio y con múltiples aristas, que demanda de una instancia que apoye la articulación multiactor. En este sentido, la ADET tendrá la función de ser la instancia técnica y operativa de LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DE LA REGIÓN TRIFINIO EL SALVADOR, la cual cuenta con una extensión de 1500 kilómetros cuadrados, y se basa en el enfoque de desarrollo y cooperación transfronteriza. Esta mancomunidad estará integrada por doce municipios, a saber: San Fernando, Dulce Nombre de María, Citalá, La Palma, San Ignacio, en Chalatenango; Metapán, Santa Rosa Guachipilín, San Antonio Pajonales, Masahuat, Texistepeque, Candelaria de la Frontera y Santiago de la Frontera, en el departamento de Santa Ana.

El objetivo principal por trabajar es el fortalecimiento de la gobernanza mediante el robustecimiento de las capacidades municipales, para lo cual la ADET realizará de manera sistemática una gestión de asistencia técnica y financiera, desde una visión regional.

## **6.3 Tercer Pilar: Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica, INNOVATEC**

El Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica, INNOVATEC, bajo coordinación de la DEN del Plan Trifinio El Salvador y la Agencia de Desarrollo Económico Transfronteriza, ADET —en proceso de desarrollo— tiene como misión fomentar la innovación y la transferencia del conocimiento. Ello mediante la realización de investigaciones, desarrollo tecnológico y la prestación de servicios de asistencia, extensión y proyección social, que impulsen el crecimiento de las actividades económicas de esta región.

El sistema de gestión del INNOVATEC contará con la Unidad de Investigación y Transferencia de Tecnología. Esta tendrá la función de fomentar y apoyar la realización de investigaciones en la

búsqueda del incremento de la producción científica. Además, promover acuerdos de colaboración interdisciplinaria entre equipos de investigación y las empresas, para el desarrollo conjunto de programas de investigación y de extensión, y la búsqueda de acuerdos y diálogos de cooperación que contribuyan al desarrollo de la región.

La Unidad de Innovación y Servicios de Extensión tiene como objetivo ofrecer capacitaciones, asesorías, servicios técnicos y profesionales a las instituciones públicas, privadas y a las unidades de las diferentes cadenas productivas de la región.

Se promoverá la prestación de los siguientes servicios tecnológicos:

- Transferencia Tecnológica
- Emprendimiento e Incubación de Negocios
- Difusión Tecnológica
- Tracking de Proyectos
- Formación y Desarrollo Tecnológico
- Formación en capacidades para la innovación, la gestión de proyectos, las destrezas gerenciales y el aprendizaje del inglés.

El INNOVATEC contribuirá a asegurar el fortalecimiento de las capacidades técnico-agrícolas en las diferentes cadenas productivas: hortalizas, café, aguacate, frutales, ganadería láctea, turismo, artesanías. Ello con el fin de promover prácticas agrícolas resilientes al cambio climático, que garanticen la seguridad alimentaria de la población, y el apoyo y fortalecimiento a la pequeña y mediana empresa; también a grupos organizados de mujeres, prioritariamente, mediante la promoción y gestión de las actividades de generación de conocimiento y de colaboración científica y técnica. Esto, a su vez, con las universidades, centros de investigación, el entorno empresarial, el sector profesional y los sectores productivos de la región, así como las instituciones de gobierno central y municipal para la realización de actividades de I+D+i.

### **6.3.1 Áreas y Líneas de Investigación del INNOVATEC**

- Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)
- Ciudades inteligentes (Smart City)
- Agricultura inteligente (Smart Farming)
- Sistema de agronegocios
- Horticultura y manejo post cosecha
- Café, papa, aguacate, apicultura, avicultura y piscicultura

- Impacto de la contaminación ambiental
- Utilización de energías renovables
- Sistemas de innovación social
- Innovación artesanal
- Innovación culinaria
- Hub de emprendimiento e innovación.

### **6.3.2 Metodología de Intervención**

La ADET promoverá la ejecución de la fase de consolidación del Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica, INNOVATEC, y el Desarrollo del estudio de factibilidad del Parque Científico Tecnológico del Trifinio El Salvador.

Los principales emprendimientos del INNOVATEC son los siguientes:

- i. HUB DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN que contribuya a la inclusión de las MYPES, y de la población en general, al uso de las tecnologías de información y comunicación, reducir la brecha digital y mejorar las capacidades y habilidades de uso de tecnologías e innovación; ello a fin de mejorar su productividad y competitividad, y promover un espacio donde los emprendedores trabajan juntos, potencian el aprendizaje, colaboran y forman comunidad, dando una respuesta a los distintos retos de cada sector.
- ii. GESTORES SISTÉMICOS DE INNOVACIÓN COMO CATALIZADORES DEL SISTEMA DE INNOVACIÓN. Dada la falta de mecanismos y metodologías para la innovación, el escalamiento de esta y promover la innovación social; el objetivo será fortalecer la función de gestión de innovaciones, ya sea como ejecutor, promotor o difusor de iniciativas que contribuyan a la superación de los desafíos de desarrollo e inclusión social. Así como también la promoción del escalamiento de la innovación, y la innovación social.
- iii. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA TECNOLÓGICO DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, SISTAGRO. Tiene como objetivo la continuidad en la promoción de las siguientes acciones: la producción en invernaderos y casas maya, el programa de sistema integral de huertos comunitarios y caseros, producción de fertilizantes orgánicos y biofertilizantes orgánicos; el Centro de Formación Técnica y Transferencia Tecnológica, los centros de empaque y el centro de inteligencia de mercados.

El SISTAGRO está diseñado para incrementar la capacidad técnica, tecnológica y el equipamiento ad hoc, asimismo busca asegurar la transferencia tecnológica a los productores de las diferentes cadenas productivas.

- iv. **PROYECTO DE INNOVACIÓN AVÍCOLA.** Esta iniciativa potenciará una mejora en la calidad de vida de las familias, incrementando y diversificando la producción de alimentos de los beneficiarios. Esto a través del montaje de una granja avícola de doble propósito, que permita surtir de huevos fértiles y aves a los diferentes emprendimientos que existen en la región Trifinio. Paralelamente se generarán capacidades y conocimientos en los participantes para el adecuado manejo de las granjas avícolas.
- v. **PROYECTO DE INNOVACIÓN ARTESANAL Y ARTESANÍAS ANCESTRALES.** Busca recuperar el marco conceptual e histórico de los procesos artesanales ancestrales de la Región Trifinio. Además, promover la artesanía tradicional, la artesanía indígena y la contemporánea; para ello se incentivarán los oficios artesanales, entendidos como la especialización del saber transformador de materias primas mediante un conjunto de conocimientos y destrezas, y la aplicación de herramientas, procedimientos y el uso de máquinas que permitan la innovación en la mejora de las técnicas artesanales. La finalidad es obtener productos utilitarios, rituales, simbólicos y estéticos.
- vi. **PROGRAMA ECO-INNOVACIÓN.** Se centra en la gestión e innovación ambiental sustentable. Busca impulsar procesos y productos que mediante la aplicación de la innovación tecnológica contribuyen al [desarrollo sostenible](#), previniendo o reduciendo el impacto en el medioambiente; u optimizando la utilización de los recursos, aplicando enfoques resilientes que contribuyan a mejorar las capacidades de adaptación al cambio climático. Lo que se busca es hacer más ecológicas a las empresas, especialmente las agropecuarias. Paralelamente se busca optimizar el potencial de crecimiento, reduciendo costos en insumos agroquímicos y optimizando el uso de energías, así como el embalaje y logística de comercialización.
- vii. **REDUCCIÓN DE LA BRECHA DIGITAL TECNOLOGÍA EDUCATIVA.** Enfocada a superar el analfabetismo digital, busca el desarrollo de capacidades de la comunidad educativa en la garantía del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes de la región Trifinio El Salvador: aumentado el acceso a recursos, equipo, internet y conectividad para ampliar los aprendizajes a través de las tecnologías y digitalización; fortaleciendo las competencias digitales y conocimientos que permitan aplicarlas en múltiples actividades cotidianas.
- viii. **COMPLEJO DE LABORATORIOS DE ANÁLISIS DE SUELO, FOLIAR, HÍDRICO Y EL DESARROLLO DEL LABORATORIO POST COSECHA.** Dirigido a apoyar, desde el conocimiento científico y tecnológico, la modernización de las cadenas productivas agropecuarias, café, aguacate, acuícola y seguridad hídrica, agua potable y saneamiento.

El montaje de este complejo de laboratorios estará ubicado de acuerdo con el área de especialización, a saber: el Laboratorio de Análisis de Suelo y Foliar en la ciudad de Metapán; el Laboratorio de Alevines, en la Ciudad de San Antonio Pajonal, y el Laboratorio de Café en la ciudad de Citalá.

A través de la Dirección Ejecutiva y de la Agencia de Desarrollo Económico Transfronteriza, en primera instancia, estos laboratorios especializados estarán al servicio del sector agropecuario de

los doce municipios de la región Trifinio El Salvador. En segunda instancia, estos servicios se extenderán a la región Trifinio: El Salvador, Guatemala y Honduras.

- ix. **AMPLIACIÓN DE LA PLANTA DE FERTILIZANTE DE ABONO ORGÁNICO MINERALIZADO.** Esta planta opera con base de cerdaza y gallinaza biodigestada, cuyo producto es analizado sistemáticamente por el laboratorio especializado, a fin de asegurar la calidad del producto final. Con estas plantas, y con el uso de otros insumos biológicos, se tiene la finalidad de que el sector agropecuario aplique métodos y técnicas agroecológicas. Esto en apoyo a la reducción de los vectores químicos que contaminan los suelos y el agua, así como la reducción de los costos de producción en la compra de insumos agrícolas en las cadenas productivas; y la protección de la biodiversidad, al limitar el uso de fertilizante químico.
- x. **PROGRAMA DE INNOVACIÓN CULINARIA,** con la construcción de HOTEL RESTAURANTE ESCUELA, en la Ciudad de Metapán: con la finalidad de darle seguimiento a las tendencias culinarias contemporáneas y a mejorar las capacidades y competencias del sector turismo.
- xi. **PROGRAMA SISTEMA DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN.** Está dirigido a trabajar tanto con las administraciones públicas como con la iniciativa privada, con universidades y centros de investigación. También con instituciones representativas del ámbito económico, político, educativo, cultural y con aquellas industrias y empresas especialmente dedicadas a la producción de productos y servicios propicios a este objetivo transformador.

Este programa se fundamenta en la necesidad de propiciar cambios y mejoras en las prácticas de comportamiento y renovación de las normas sociales, para que la vida de las personas longevas no solo suponga una existencia saludable y gratificante para ellas sino, y al mismo tiempo, para la propia sociedad a la que pertenecen. Con este programa se construirán instalaciones apropiadas para ofrecer diversos servicios tales como pedicura, salón de belleza, barbería, masajes, turismo, farma-geriátrica y tienda geriátrica, entre otros. Por último, se organizarán socios y emprendimientos de mujeres que puedan ofrecer de manera innovadora estos servicios.

- xii. **PROGRAMA DE DESARROLLO Y PROMOCIÓN DEL TURISMO SOSTENIBLE.** Esta iniciativa contribuirá a la reactivación turística de la región, implementando modalidades acordes a la nueva realidad originada por la pandemia de la Covid-19, y que ha impactado grandemente a este sector económico. Por esta razón se considera relevante implementar una plataforma virtual que pueda, mediante procesos digitales, articular la oferta y la demanda turística de la mano con una estrategia de promoción de los diferentes atractivos turísticos que están presentes en este territorio. Lo anterior a efecto de promover el mejoramiento de la competitividad, la comercialización y la imagen de la zona, sin dejar de lado la sostenibilidad ambiental y cultural de la región. Por tal razón también se piensa trabajar en campañas de visualización y promoción de los atractivos turísticos.

Figura 5: Emprendimientos del INNOVATEC



### 6.3.3 Parque Científico Tecnológico Trifinio El Salvador

Tiene como objetivo elevar sustancialmente la rentabilidad social y privada de la región Trifinio de El Salvador, a través del fortalecimiento de las capacidades científicas, tecnológicas e investigativas estratégicas y específicas (básicas, aplicadas y/o tecnológicas); también con la prestación de servicios especializados en estos rubros, incentivando la cooperación entre los sectores académico, empresarial, gobierno y profesional.

### 6.4 Cuarto Pilar: La Restauración de Ecosistemas y Paisajes con Enfoque de Cuencas Hidrográficas en la Región Trifinio El Salvador

La degradación de ecosistemas, y en específico de las cuencas hidrográficas, afectan las posibilidades de desarrollo humano sostenible. En efecto, esta degradación sistemática afecta la conservación y manejo óptimo de bosques, suelos, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento, zonas de recarga y seguridad hídricas; y en consecuencia perjudican el bienestar social y económico de los habitantes de la región Trifinio, en particular las comunidades más pobres y vulnerables al cambio climático.

La restauración de los paisajes y ecosistemas, que incluye el manejo integral de las cuencas hidrográficas, genera recursos hídricos, absorbe contaminación, facilita la estabilidad climática y mitiga los impactos de catástrofes naturales. Tomando en cuenta que la región Trifinio es una de las zonas con un inventario importante de biodiversidad, se hace necesario trabajar en esta dirección.

La región Trifinio es mayoritariamente rural, y la población se dedica básicamente a las actividades agropecuarias, entre ellas la agricultura de subsistencia. La presión sobre los recursos naturales, específicamente sobre el suelo, agua y bosque es alta y en ascenso, lo que implica tomar medidas a fondo para reducir los niveles de degradación ambiental.

La relación estratégica entre el manejo, conservación y restauración de ecosistemas y paisajes no es automática. Por tal razón es necesaria la aplicación del enfoque de cuencas, que permita direccionar las estrategias que garanticen los medios de vida de las comunidades en esta región, impactando sistémicamente la superación de la situación de pobreza, y evitando a la vez exacerbar la degradación ecosistémica. En este sentido, el Plan Trifinio y los múltiples actores de la región transfronteriza se enfrentan a un triple desafío: la pobreza, la pérdida de biodiversidad y la situación de emergencia climática. Frente a esta situación se considera pertinente trabajar en las siguientes líneas de acción:

- a) Mejorar las plataformas y mecanismos de gobernanza ecosistémica, con especial énfasis en los planes integrados de manejo de cuencas hidrográficas, involucrando al conjunto de actores y comunidades locales en la toma de medidas relacionadas con el uso del suelo, agua y bosques; tanto para las actividades productivas como para el consumo humano
- b) Manejo mejorado y sostenible de fauna y flora y ecosistemas forestales saludables, que benefician a comunidades locales
- c) Mayor competitividad de empresas, cooperativas y concesiones forestales comunitarias que generan ingresos mayores y sostenidos, provenientes de la gestión forestal sostenible y del manejo integrado de las cuencas hidrográficas
- d) Mayor inversión en saneamiento ambiental y en políticas de seguridad hídrica
- e) Mayor promoción de los derechos de los pueblos originarios, comunidades locales, jóvenes y mujeres
- f) Mejorar la gestión y vinculación de áreas protegidas (corredores biológicos)
- g) Crear medios de vida alternativos y sostenibles para comunidades locales
- h) Fortalecer a nivel local derechos de tierras, administración y gobernanza de recursos naturales
- i) Hacer frente a actividades ilícitas como la caza y pesca furtivas y la tala ilegal
- j) Promover las inversiones en comercio local sostenible e iniciativas de financiación verde.

## Conclusiones

- a) La trayectoria del Plan Trifinio le ha permitido fortalecer en el tiempo un modelo de gobernanza multinivel. Esta se fundamenta en el Tratado Internacional que estipula e institucionaliza como la máxima autoridad trinacional a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, CTPT. El Tratado también establece la creación de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, SET, como órgano permanente para contribuir a la realización de los objetivos del Tratado. Esta Secretaría es integrada por un secretario(a) Ejecutivo(a) Trinacional y un Director(a) Ejecutivo(a) Nacional por cada país, y asegura la articulación Trinacional.
- b) La Región del Trifinio es un área de especial interés de los países miembros del Tratado. Ha sido definida como una unidad ecológica indivisible, en la que solo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de sus poblaciones, y al manejo sostenible de sus recursos naturales. En este sentido el conjunto de acciones tomadas, y el conjunto de planes, programas y proyectos que impulsa el Plan Trifinio, caminan en esta dirección y ha logrado generar impactos positivos que deben, además de consolidarse, profundizarse.
- c) La Región del Trifinio es considerada estratégica por la riqueza de los recursos naturales que en ella existen, y que son compartidos por los tres países. Las riquezas más importantes con las que cuenta son la producción de agua y la diversidad biológica de los ecosistemas. En efecto, esta región se distingue por ser parte relevante de uno los sistemas hídricos más importantes de América Central. En el sistema destacan tres cuencas: la trinacional del río Lempa, la cuenca binacional del río Motagua (entre Honduras y Guatemala) y la nacional del río Ulúa en Honduras.
- d) La cuenca del río Lempa es la mayor de las cuencas hidrográficas comunes de la región. El manejo coordinado de sus recursos naturales es prioritario para los tres gobiernos, que a través de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio están invirtiendo en forma conjunta en el manejo sostenible de la cuenca alta del río Lempa.
- e) El Plan Trifinio ha aplicado en su trayectoria institucional múltiples enfoques de desarrollo, teniendo a la base la conservación, restauración y manejo adecuado de los ecosistemas que forman un conjunto de paisajes en esta región transfronteriza. Considerando la persistencia de situaciones de inseguridad humana en ámbitos de la economía, social y ambiental; tomando en cuenta que los efectos del cambio climático son cada vez más severos en esta región, es pertinente llevar a la práctica un enfoque de desarrollo y cooperación transfronteriza que tenga a la base el abordaje integrado de las cuencas hidrográficas. Ello con la finalidad de asumir los desafíos socioeconómicos y ambientales, así como el aprovechamiento de las potencialidades en favor de la población, y de la conservación de los ecosistemas.
- f) El Plan Trifinio, en tanto organismo regional que forma parte del proceso de la Integración Centroamericana (SICA), está comprometido en promover un proceso de gestión sostenible del medio ambiente, y promover el desarrollo del territorio desde el Enfoque de Cuenca y de la Gestión integrada



de los recursos hídricos. El fin es que se convierta en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de las comunidades fronterizas.

- g) Las acciones estratégicas en la región Trifinio demandan de una plataforma de gobernanza multiactoral, que implique de manera directa el ámbito municipal, mediante la coordinación con las municipalidades, mancomunidades, así como con las organizaciones locales, productores y empresa privada.
- h) Asegurar la implementación de la «Política Institucional de Igualdad de Género del Plan Trifinio», que ayude a avanzar en la transversalización del enfoque de género a través de la implementación de acciones sistemáticas por parte de las diversas instancias que componen la estructura del Plan Trifinio, avanzando paulatinamente hacia mejores condiciones de igualdad.

## Bibliografía

- Artiaga, Raúl. 2003. El Trifinio, desafío y retos de una cuenca compartida. Consultado 1 de marzo de 2013 (<http://seia.guanajuato.gob.mx/panel/document/phpver.php?Id=2075>). [ Links ]
- Asamblea General de Naciones Unidas. 1997. Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. Nueva York, UN. A/Res/51/229
- Bernex y otros. Manual de El Derecho Internacional de Aguas en América Latina. Cap-net - GWP, 2014.
- Cardona, Rokaël. 2009. «La integración centroamericana desde lo local: la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa». Pp. 256-75 en Procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales, editado por Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Anuario de la cooperación descentralizada. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. [ Links ]
- Coletti, Raffaella. 2010. «Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea». Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos X (1): 161-80. [ Links ]
- Colom de Morán, Elisa. 2014. Estado legal de las cuencas transfronterizas en Centroamérica, ASO-SEPRODI – CORDAID. Guatemala.
- Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT). 1992. Plan Trifinio - El Salvador-Guatemala-Honduras. Washington: OEA. [ Links ]
- ----- . 1998. Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio de 1997. [ Links ]
- ----- . 1999. Informe Anual 1998-Proyecto Piloto de Desarrollo de la Región del Trifinio. Proyecto ALA 88/14. [ Links ]
- ----- . 2004. Actualización del Plan Trifinio. Plan Trifinio. Una estrategia para el desarrollo de la Región. [ Links ]
- ----- . 2022. Actualización del Plan Trifinio. Plan Trifinio. Libro Resumen Plan Maestro Participativo para La Región Trifinio. [ Links ]
- ----- . 2022. Proyecto Factibilidad para un Fondo de Agua en la cuenca trinacional del río Lempa: El Salvador, Guatemala y Honduras. Ejecutado por la UEEAS/EfD, del CATIE, y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [ Links ]

- Cotler, H., Garrido A., Mondragón R. y Díaz A. (2007a). Delimitación de las cuencas hidrográficas de México a escala 1: 250 000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Instituto Nacional de Ecología y Comisión Nacional del Agua. Documento técnico. México D.F. 35 pp.
- Cotler, H. (2007b). El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental. Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México D. F., México. 264 pp.
- Gammage Sarah y Walter López Báez. 2011. Caficultura resiliente al cambio climático y los servicios ecosistémicos un análisis de políticas potenciales para Centroamérica. Centroamérica Resiliente (ResCA)
- GWP. 2000. Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Documento técnico No. 4.
- GWP – RIOC. 2013. Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos. Redacción coordinada por Valenzuela, D. y Brachet, C. RIOC – GWP, Paris, Estocolmo.
- Ley General de Recursos Hídricos. El Salvador, aprobada por la Asamblea Legislativa el 21 de diciembre de 2021. Publicada en el Diario Oficial N°8, Tomo 434 del 12 de enero de 2022.
- MAGA. (2010) Memoria técnica Mapa de Cuencas Hidrográficas a escala 1:50,000 de la República de Guatemala.
- Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL). 2008. Planificación Estratégica Territorial Trinacional 2008-2013. [ [Links](#) ]
- Marteles, Silvia. 2010. «Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa Fronteras Abiertas». Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos X (1): 147-60. [ [Links](#) ]
- Organización de los Estados Americanos (OEA) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 1988. Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio (Plan Trifinio). [ [Links](#) ]
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) El Salvador. 2022. Política Nacional del Medio Ambiente. Primera edición.
- ODS 6. Marco de Aceleración Global. En <https://www.unwater.org/our-work/sdg-6-global-acceleration-framework>
- Rhi-Sausi, María José, Dario Conato y Nahuel Oddone. 2009. «Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y el Mercosur». Pp. 11-31, en Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas, editado por María José Rhi Sausi y Dario Conato. Roma: CeSPI. Consultado 1 de marzo de 2013. (<http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/01%20FRONTERAS%20light.pdf>) [ [Links](#) ]

- Samayoa Roldán, José Fernando. 2014. Asistencia Técnica Especializada en Aspectos Hidrogeológicos para la Caracterización y Diagnóstico del Acuífero Esquipulas-Ocotepeque-Citalá. Unidad de Medio de Vida y Cambio Climático Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN.
- Sanna, Venere Stefania. 2011. Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea. Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y CeSPI, Roma. Consultado el 1 marzo de 2013 ([/http://www.cespi.it/PDF/ESTUDIO%20COMPARADO%20ODT%20SICA-UE.pdf](http://www.cespi.it/PDF/ESTUDIO%20COMPARADO%20ODT%20SICA-UE.pdf)).
- Task Team on South-South Cooperation (TT-SSC). 2011. Cooperación en la Región del Trifinio: un caso de cooperación transfronteriza Sur-Sur. Estudio de caso. Consultado el 1 de marzo de 2013 ([www.southsouthcases.info/pdf/lac13.pdf](http://www.southsouthcases.info/pdf/lac13.pdf)) [ Links ]
- Torres Beristáin, Beatriz, Gloria González López, Elena Rustrián Portilla y Eric Houbbron. 2013. Enfoque de cuenca para la identificación de fuentes de contaminación y evaluación de la calidad de un río, Veracruz, México. Rev. Int. Contam. Ambient vol.29 no.3 Ciudad de México
- UICN - Trifinio. 2017 Diagnóstico del Comité Comunitario Binacional de la Sub Cuenca del Río Sumpul Honduras – El Salvador. Bridge – COSUDE, s.d.p.
- UNECE. 1992. Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Helsinki, UNECE.

# **Cooperación transfronteriza centroamericana: un análisis de sus potenciales y necesidades en el siglo XXI desde las experiencias de El Trifinio y el Proyecto Mesoamérica**

**Citlali Ayala Martínez**

Instituto Mora

## **Introducción**

La cooperación transfronteriza en la región centroamericana está motivada por una serie de factores que datan de muchos años. Está basada en relaciones Sur-Sur, la superación de conflictos civiles a lo largo de las décadas, procesos de pacificación y de consolidación democrática. Tras las décadas más adversas y una serie de procesos de integración regional poco fructíferos, el paulatino desarrollo de sus relaciones económicas, la inversión extranjera y su colocación como región y grupo de países receptores de cooperación para el desarrollo, es necesario reconocer los avances que en los últimos veinte años se han dado en términos de cooperación Sur-Sur y transfronteriza.

Este texto presenta los avances de la región centroamericana en el ámbito de la cooperación transfronteriza con base en sus relaciones Sur-Sur, triangular y en esquemas con donantes tradicionales. Se identifican los factores políticos y económicos que han derivado en resultados exitosos, la formulación de propuestas multiactor, los procesos de fortalecimiento institucional de sus instancias gubernamentales a escala regional, nacional y local; y la implementación de programas y proyectos apegados a un enfoque de desarrollo sostenible con orientación local y regional. Para tal efecto, se analizan dos experiencias muy concretas: la región del Trifinio y el Proyecto Mesoamérica.

En la región se pueden encontrar tanto proyectos de cooperación transfronteriza bilaterales, como triangulares y regionales, siendo capaces de lograr la convergencia entre integración regional y la cooperación transfronteriza al canalizar los esfuerzos en ámbitos estratégicos más allá de las fronteras.

La inversión económica, la voluntad política, la capacitación de funcionarios públicos y la infraestructura, se pueden identificar como los factores que han hecho posible la cooperación transfronteriza, regional y el afianzamiento de las relaciones Sur-Sur. Tanto la cooperación que se encuentra en el Trifinio, como el Proyecto Mesoamérica, son ejemplos de ello, aunándose a la incorporación a sus programas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en un principio, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, por el otro. Si bien la región no cuenta con un paradigma de desarrollo consensuado e integral, es posible afirmar que tanto lo impulsado por los gobiernos nacionales de los países centroamericanos, como la concertación transformada en programas y proyectos regionales con organizaciones multilaterales, donantes tradicionales y municipios de la región, dan evidencia de coincidir en políticas orientadas en su

mayoría a un desarrollo sostenible que sea incluyente; que mitigue los procesos migratorios, impulse a las mujeres, fortalezca la inversión en infraestructura y a municipios y gobiernos locales.

La cooperación transfronteriza ha evolucionado en los últimos decenios, a la vez que cuenta con importantes proyectos e iniciativas bilaterales en diferentes espacios fronterizos desde antes del cambio de siglo. Las relaciones transfronterizas se han mezclado con las relaciones de cooperación Sur-Sur, con la característica de haber encontrado en el diálogo político local un mayor poder de incidencia en los problemas locales. Y también de concertación con actores regionales y extrarregionales, logrando importantes inversiones en proyectos transfronterizos y regionales liderados y negociados por autoridades locales. Así se da cuenta de un proceso de empoderamiento a través del desarrollo de las capacidades locales de gestión, lo cual propicia la sostenibilidad de los proyectos y de los mismos resultados de desarrollo.

A continuación se analizan las experiencias de El Trifinio y del Proyecto Mesoamérica, a fin de identificar los factores que desde la perspectiva del desarrollo local y regional, promueven la cooperación transfronteriza y el valor agregado de la cooperación Sur-Sur, triangular y regional. Como se puede apreciar, los factores históricos, geopolíticos, las relaciones internacionales de los países, el liderazgo político y financiero, así como los procesos de democratización, han jugado un papel trascendental para hablar hoy de la presencia de experiencias exitosas con la participación de actores internacionales.

### **Sobre la cooperación transfronteriza en El Trifinio**

La región del Trifinio es conocida como aquella zona geográfica en que comparten frontera El Salvador, Honduras y Guatemala. Por muchos años se han impulsado ahí proyectos de cooperación transfronteriza que atienden algunos de los problemas prioritarios de los municipios aledaños. Si bien han contado con apoyo de gobiernos nacionales y el gradual cese de negociación a los gobiernos locales, también son área fértil para los procesos de integración regional. La cuestión es qué modelo de cooperación transfronteriza y de integración regional siguen.

Por un lado, Celata et al., indican que el modelo europeo de cooperación transfronteriza implica en primer lugar la existencia —en el nivel macrorregional— de un marco estable de relaciones transnacionales entre los países involucrados. En segundo lugar, la participación activa de las instancias locales y regionales fronterizas. Así, la cooperación transfronteriza a nivel local representa la eventual reterritorialización del Estado, y de reorganización de su espacialidad política y administrativa, pues requiere y promueve una multiplicación de las escalas geográficas de organización político-administrativa.

Sin duda el nivel político administrativo local y las capacidades de gestión pública entre fronteras han llevado a los países involucrados a desarrollar política pública transfronteriza. La misma está pensada en el desarrollo local y está orientada a crear soluciones comunes de desarrollo entre municipios, realizar las transformaciones políticas necesarias para contar con espacios de política local común, así como superar los obstáculos políticos y administrativos existentes. Sin embargo, dicen los autores, los dos procesos —de integración transnacional y de descentralización— se desarrollan según caminos

peculiares y característicos que se reflejan en las razones y resultados de la cooperación transfronteriza existente (Celata et al).

Partiendo de la homogeneidad previa y la impulsada en la región de El Trifinio, ha sido fundamental la promoción de la utilización de las capacidades nacionales, tanto técnicas como de infraestructura. Así, El Trifinio optimiza el uso de los sistemas hídricos más importantes de Centroamérica (ríos Lempa, Motagua y Ulúa). Además, desde el punto de vista geoestratégico, el Trifinio constituye un área significativa por sus rasgos a escala regional: en un radio de 250 kilómetros desde el punto Trifinio se localiza el 60 por ciento de la población de los cinco países centroamericanos, se concentra el 75 por ciento de la red vial centroamericana y se llega a tres capitales, dos complejos portuarios en el Atlántico y cuatro complejos portuarios en el Pacífico. (Celata et al). Este último punto referente a la población que se cubre es sumamente importante, pues indica un alto porcentaje de población que se encuentra en riesgo de vulnerabilidad a la pobreza, y cuyo potencial como población objetivo de proyectos de cooperación transfronteriza, ofrece oportunidades de largo alcance.

Al respecto, es posible ver posiciones encontradas, pues por un lado se señala su relevancia estratégica y de su propia naturaleza transfronteriza como un área de natural experimentación de prácticas y políticas de cooperación transfronteriza y gobernanza local (Celata et al.); y proyectos regionales auspiciados por la cooperación internacional para el desarrollo, que muestran la capacidad de gestión mancomunada entre los municipios transfronterizos. No obstante, Celata et al. argumentan que estas características no son suficientes para establecer un proceso de integración transfronteriza, pues no identifican la voluntad política —tanto a nivel local como a nivel de los Estados involucrados—, necesaria para avanzar con un proyecto de cooperación.

Es posible que en diferentes momentos históricos no se haya contado con la voluntad política ni con la visión estratégica de las prioridades de la región, sobre todo cuando dicha voluntad política viene de los gobiernos nacionales. Sin embargo, hay evidencia de que a escala municipal y transfronteriza sí hay voluntad e interés político con resultados fructíferos, y la atracción de recursos financieros de la cooperación internacional para el desarrollo de fuentes bilaterales y multilaterales.

La región del Trifinio ha sido poco valorada como parte de los procesos políticos propios de la integración de Centroamérica. Ello en parte porque se ha dado más visibilidad al diálogo generado y a los instrumentos de integración impulsados desde la arquitectura multilateral centroamericana, como es a través del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Este fue creado en 1991 por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Si bien los procesos de conflicto marcaron la necesidad de primero establecer la paz en la región, es evidente que el desarrollo no sería posible sin esos procesos de pacificación, y el diálogo transfronterizo no se consideró estratégico ni se le vio el potencial en términos de desarrollo en un escenario postconflicto.

Esa visión del poder de lo local y de lo transfronterizo fue impulsada desde los poderes de gobiernos nacionales, como fue al surgir esta configuración del Trifinio como el primer experimento relevante de efectiva cooperación institucionalizada. Tuvo lugar en 1986, cuando los gobiernos de Guatemala, Honduras

y El Salvador, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, suscribieron un acuerdo de cooperación con el objetivo de formular el Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza, denominado «Plan Trifinio» (Celata et al). El área prioritaria de atención fue la conservación forestal: la defensa del bosque nebuloso y de la biodiversidad del macizo de Montecristo, y más adelante, la Reserva de la Biósfera La Fraternidad, vigente hasta la fecha.

Con respecto a la cooperación transfronteriza encontramos que Girot y Granados señalan cuatro razones esenciales para postular esta como una de las áreas de potencial. En primer término la composición trinacional, en segundo lugar la alta densidad de población, con grandes interacciones transfronterizas y relaciones de interdependencia; en tercero, una cooperación transfronteriza Sur-Sur-Sur mancomunada entre municipios con antigüedad previa a su formalización y apoyo de organizaciones internacionales. También identifican factores adversos, como son la tensa relación gubernamental que se observa entre Honduras y El Salvador; el escepticismo por parte de Honduras y un financiamiento falto de continuidad que asegure la sostenibilidad, y sea promovido por un sistema de gobernanza eficaz y permanente.

Un mecanismo de cooperación transfronteriza promovida por más de veinte años en la región de El Trifinio, merece el reconocimiento de sus esquemas previos de gobernanza y su lugar en la integración regional, sucedido desde la Cumbre de Antigua en junio de 1990 y el rastreo del Proyecto de Desarrollo Sostenible Fronterizo de El Trifinio. De acuerdo con Rodríguez, esa desatención de las zonas fronterizas fue acompañada por la ausencia de medidas y mecanismos destinados a paliar las grandes desigualdades entre las distintas regiones de los Estados miembros: las periféricas, dentro de las cuales las más atrasadas se localizaban casi siempre en la frontera, y las centrales.

Como explica la autora, en ausencia de esas medidas y mecanismos, y con el objetivo de incorporar realmente las zonas fronterizas al proceso, surgen de modo espontáneo proyectos de cooperación transfronteriza. Los mismos están destinados, entre sus múltiples y variadas metas, a la construcción de infraestructuras encaminadas a facilitar el comercio a través de las fronteras. Y también a complementar los activos productivos de las partes en ellos implicadas, objetivos altamente coincidentes con los fines de la integración centroamericana y combinados habitualmente con medidas no contempladas, hasta el momento, por los instrumentos que le han dado vida; en particular con programas para combatir la pobreza y proteger el medio ambiente.

El esquema de gobernanza encontrado en sus antecedentes muestra que en este proceso de revitalización de la integración centroamericana, las acciones encaminadas a la formulación de instrumentos de cooperación transfronteriza se intensificaron desde 1981. Es decir, cuando se iniciaron las conversaciones entre los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras para la concreción del Plan Trifino, en el seno del Consejo Regional de Cooperación Agrícola, CORECA, y en las que se irá definiendo el objetivo original de dicho Plan, el establecimiento de una Reserva de la Biósfera, denominada entonces La Fraternidad, en el área del Trifino



De acuerdo a la investigación realizada por el Task team on South-South Cooperation, financiada por la OCDE, hasta 2011 se habían registrado varios ejercicios de Cooperación Sur-Sur, CSS; tanto en los proyectos gestionados por la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, CTPT, en un plano macro, como en las iniciativas de cooperación descentralizada desde la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa en el ámbito local. Mientras la primera tiene su base en la institucionalidad generada por el Plan Trifinio, la segunda tuvo origen en las iniciativas locales de desarrollo sustentable apoyadas por la cooperación internacional. (Task Team OCDE, 2011).

Las experiencias de CSS en la Región Trifinio son relevantes en el estudio de la efectividad de la ayuda y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, CIPD. Es un proceso político-social de naturaleza única por su contribución a la integración centroamericana, a través de las acciones entre ciudadanos y autoridades.

Entre las lecciones aprendidas y prácticas innovadoras de esta actividad destacan las siguientes (Task Team OCDE, 2011):

- 1- El concepto tradicional de Estado-Nación es superado. Predomina el diálogo descentralizado para el desarrollo local bajo una modalidad participativa y democrática. Esta busca construir procesos autogestivos de desarrollo desde las comunidades (esquema bottom-up) de un territorio compartido, más allá de las fronteras nacionales.
- 2- La consolidación de una entidad trinacional ha contribuido a reformular el concepto de frontera como zona compartida y común de integración y desarrollo.
- 3- La experiencia más representativa se realiza entre municipios en el diseño de agendas trinacionales, con capacidades desarrolladas para la gestión de la cooperación con donantes de CIPD, donde se impulsa fuertemente la cooperación transfronteriza y triangular.
- 4- La estrategia de CSS intermunicipal transforma los proyectos regionales en políticas públicas trinacionales para el desarrollo humano sustentable, superando barreras políticas, económicas y jurídicas.
- 5- El valor agregado de esta experiencia es la creación de mecanismos locales transfronterizos y la construcción de redes territoriales, así como el consenso trinacional a escala local; y también la dinámica incluyente a través del diálogo y colaboración con los actores locales públicos y privados, garantizando su participación, aportación y corresponsabilidad.

Por otro lado, entre las líneas orientadoras para mejorar la práctica de CSS y el tipo de políticas que pueden innovarse para lograr mayor efectividad, se encuentran (Task Team OCDE, 2011):

- 1- Consolidar el diálogo intergubernamental entre los tres países, de modo que la gestión de alto nivel sea coherente con el compromiso político de alto nivel, y que culmine en la derivación de recursos para la efectividad de la ayuda al desarrollo, tanto a nivel nacional como a escala local.

- 2- Estrechar el diálogo entre los diferentes actores para conformar un plan de desarrollo trinacional basado en agendas comunes.
- 3- Articular las acciones y recursos evitando agendas de desarrollo dispares sin puntos de convergencia, a favor de las comunidades más empobrecidas de la región.
- 4- Desarrollar sistemas de información que recojan el trabajo de la CSS a escala local, incluyendo las acciones realizadas por los actores no gubernamentales.

Como colofón de esta sección se ofrecen las siete tesis sobre el futuro de las regiones fronterizas en Centroamérica, de acuerdo con Girof y Granados:

1. No se trata de reinventar la cooperación transfronteriza. Ha existido a lo largo de los siglos, para bien y para mal, en la forma de comercio regional, relaciones de vecindad y parentesco; pero también para el contrabando, el narcotráfico y la fuga de capitales. Coexisten relaciones de vecindad con otras escalas de interacción entre estados colindantes, y es crucial comprender y analizar estas diferencias.
2. Hay una creciente contradicción entre, por un lado, una tendencia macroeconómica hacia la globalización (reducción de aranceles, libre comercio) que facilita el movimiento del capital y de los bienes y servicios; y por otro lado la aplicación estricta de un concepto de soberanía que restringe los vínculos y relaciones vecinales entre poblaciones fronterizas. Es importante, por lo tanto, hacer compatibles estas tendencias, buscando encauzar las relaciones comerciales regionales en contextos fronterizos específicos. El comercio exterior también pasa por las regiones fronterizas.
3. La visión de lo fronterizo en Centroamérica se ha centrado en los límites terrestres. De acuerdo con la Ley del Mar de la ONU, la región posee más mar que tierra. Tanto el Caribe como el Pacífico han sido escenarios históricos de conflictos, contrabando y piratería. Encierran tanto un potencial de conflicto como de cooperación. Sin lugar a duda, el mar será la próxima frontera de conflicto o de cooperación en Centroamérica.
4. Entre los nuevos ejes de integración regional y de cooperación transfronteriza, cabe destacar el papel de las iniciativas inspiradas en las preocupaciones ambientales. La Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, así como las iniciativas de áreas protegidas fronterizas, han marcado la pauta en materia de integración regional. Son iniciativas alentadoras, ya que parten de una visión única de Centroamérica, y reconocen el extraordinario patrimonio natural y cultural que encierran las regiones fronterizas del istmo.
5. Pero no todo es color de rosa... El espectro de las guerras del pasado no ha desaparecido del todo. Todavía existen condiciones objetivas para el surgimiento de conflictos interestatales en Centroamérica. Quizás la primera causa de tensiones entre Estados colindantes tiene que ver con

las hondas asimetrías entre las sociedades y territorios de la región. Entre Costa Rica y Nicaragua, entre El Salvador y Honduras, entre Guatemala y México, son más las diferencias (nivel de vida, densidad poblacional, dotación de recursos, disponibilidad de infraestructura y servicios públicos) que las similitudes. La estabilidad y prosperidad de unos, pasa por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus vecinos.

6. Erigir nuevos paradigmas supone derribar viejos mitos. Uno de ellos es el concepto de soberanía, surgida de la formación del Estado en el siglo XIX, que forzosamente deberá evolucionar. La apertura económica de los Estados centroamericanos requiere una nueva visión de soberanía. Pero el libre mercado produce ganadores y perdedores. Los ganadores quieren más apertura, y los perdedores luchan por una aplicación estricta del concepto de soberanía. Es urgente buscar un marco de cooperación fronteriza que permita estimular las virtudes multiplicadoras del mercado, sin menoscabo de la defensa nacional, el patrimonio cultural y nacional y sobre todo del bienestar de las poblaciones más marginadas.
7. Otro mito importante tiene que ver con la omnipotencia del poder ejecutivo en los Estados centroamericanos. Los programas de ajuste estructural y las consecuentes reformas del Estado han debilitado en forma significativa su capacidad y presencia en regiones fronterizas. Esto contrasta con el creciente número de cumbres presidenciales, acuerdos y declaraciones que comprometen más y más a los gobiernos de la región a cumplir con sus cometidos. El tímido proceso de descentralización tiene que reforzarse, para hacer de los gobiernos locales y la sociedad civil los principales socios de iniciativas regionales y binacionales de cooperación transfronteriza.
8. Una sana política de desarrollo fronterizo requiere de una combinación de escalas y de actores institucionales, de lo local a lo regional. Un asidero fundamental para una cooperación transfronteriza duradera está constituido por las fuerzas vivas de las regiones fronterizas. Y para esto se necesita construir un concepto de soberanía compartida y corresponsable que facilite la
9. participación ciudadana, el libre comercio y la cooperación transfronteriza.

Por último, desde Naciones Unidas, en 2019-2020, la CEPAL ha propuesto el Plan de Desarrollo Integral, el cual señala en el área de desarrollo económico la prioridad de mejorar el desempeño económico, atraer inversión, incrementar el comercio, mejorar la generación de ingresos y el trabajo digno; así como fomentar el arraigo de las comunidades en sus países de origen. Cabe resaltar que el programa Mujeres, Economía Local y Territorios, MELYT, en El Salvador, Guatemala y Honduras, con un enfoque territorial y de género.

Al respecto, ONU Mujeres hizo la siguiente observación: ONU Mujeres cuenta con varias fortalezas que pueden ser consideradas para apoyar el fortalecimiento de esta área:

- la implementación del Programa Mujeres, Economía Local y Territorios, MELYT, en El Salvador, Honduras y Guatemala ofrece una base para promover el empoderamiento económico de las mujeres y puede ser fortalecido y ampliado. Se trata de una intervención con enfoque territorial en el área transfronteriza del Trifinio, en curso de realización en alianza con la Comisión Trinacional del Plan Trifinio; podría ser catalizadora para las acciones de arranque del Plan, según el punto «Definir prioridades regionales y binacionales para arrancar en 2019».
- Considerar el trabajo de cuidados no remunerado que realizan las mujeres, y que limitan sus opciones a la hora de diseñar iniciativas de acceso al empleo para las mujeres;
- considerar que las mujeres trabajan, mayoritariamente, en la economía informal, y cómo esto afecta al ejercicio de sus derechos, especialmente en el caso de las trabajadoras domésticas;
- considerar programas que faciliten crédito y la utilización de las remesas como capital para iniciar emprendimientos productivos liderados por mujeres y facilitar la asistencia técnica necesaria;
- considerar que el empoderamiento económico de las mujeres necesita medidas a diferentes niveles para promover un cambio real y sostenible.

El Área de Empoderamiento Económico de la Oficina Regional puede apoyar a las Oficinas en estos países y poner a su disposición los avances y capacidades desarrollados en otros ámbitos, y que pueden ser de utilidad en este contexto, al tiempo de desarrollar productos de conocimiento dentro del Programa MELYT.

### **Sobre la cooperación regional con el Proyecto Mesoamérica**

De acuerdo con Ayala y Mireles, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) representa un ejemplo importante de cooperación Sur-Sur, en el que los países integrantes actúan en un esquema de igualdad para responder a problemáticas compartidas, y lograr mayores oportunidades de desarrollo para su población. A lo largo de 12 años de actividad, el PM ha contribuido a los esfuerzos de desarrollo e integración de la región, a partir de un arraigo cultural y geográfico. Las nueve directrices del PM corresponden de forma integral con la agenda internacional de desarrollo, y responden a las necesidades de la región.

Es pertinente señalar que El proyecto Mesoamérica se ha potenciado a partir del quehacer político de mecanismos anteriores a su formación, como el Mecanismo de Concertación de Tuxtla, el Programa Mesoamericano de Cooperación y el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Estos foros políticos y de cooperación regional tienen un efecto positivo en la apropiación de las agendas de desarrollo, y una clara correspondencia con las realidades locales. Ello potencia la eficacia de los

proyectos de cooperación a partir de compartir experiencias, y el valor agregado de la cooperación técnica (Ayala y Mireles, 2020).

Asimismo, la participación del PM en foros regionales más grandes como la CELAC, la CEPAL o la AEC representa la cohesión de la región mesoamericana, que a su vez contribuye a la integración regional. Además de promover la coordinación de actividades, estos foros regionales son espacios de identificación de problemáticas y de compartir experiencias exitosas. Por ello el PM también es flexible para adaptarse y contribuir al desarrollo de otra subregión cercana como es el Caribe, a través de la agenda mexicana.

Desde la experiencia triangular se encuentra que la diversidad y magnitud de proyectos del PM se articulan con otras iniciativas internacionales para el desarrollo. Por eso el PM contiene una apertura a la construcción de alianzas estratégicas con otros cooperantes que apuestan por el desarrollo compartido. En ese sentido, la cooperación triangular es una modalidad valiosa en la que las capacidades de los socios son maximizadas para cumplir un objetivo. Sin buscar la duplicidad de esfuerzos, México contribuye como coordinador y cooperante de iniciativas de las que es parte para compartirlas en la región centroamericana, República Dominicana y Colombia (Ayala y Mireles).

Sobre la Agenda 2030, se reconoce que el Proyecto Mesoamérica y las autoridades que lo lideran, se han preocupado por integrar el enfoque del desarrollo sostenible y la adecuación de los proyectos que ejecuta el PM a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Así, el PM sobresale como un importante esfuerzo de cooperación regional, que corresponde a las directrices internacionales que velan por el cumplimiento de los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible. La Agenda 2030 es la actual guía integral y transversal global, cuyo principal objetivo es la vida digna en igualdad y equidad de los habitantes de nuestro planeta. La búsqueda de desarrollo compartido que caracteriza al PM implica la planeación de proyectos que corresponden a las necesidades de la región: el PM lo logra hacia alrededor de 230 millones de habitantes de la región centroamericana, México, Colombia y República Dominicana (Proyecto Mesoamérica, 2017c, p. 18).

Asimismo el PM contribuye al fortalecimiento de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, AMDS, que corresponde al ODS 17. Especialmente, el PM promueve la participación y coordinación de los países que lo integran. Este esfuerzo de cooperación Sur-Sur «ha forjado una alianza regional estratégica para el intercambio de conocimientos y capacidades técnicas en apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros para alcanzar un desarrollo sostenible» (Fromm Cea, L. en Proyecto Mesoamérica, 2017c, p. 6.). A 14 años del inicio de sus actividades, el PM contribuyó con el proceso de transición de los ODM a los ODS, así como al monitoreo y valoración de las actividades. Los diversos proyectos del PM se han transformado con el paso del tiempo, mediante una constante revisión y mayor coordinación entre los países miembros, a la vez que buscan mejorar su implementación y promover resultados más benéficos. El aumento demográfico en los países obliga a considerar acciones mejor focalizadas, pero a la vez interdependientes, pues entre 2000 y 2015 hubo un aumento del 32% en la población tan solo en Centroamérica, según datos de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe de la cancillería mexicana. Las nueve líneas de trabajo del PM atienden problemáticas sociales que requieren respuestas complejas, integrales y transversales.

Por ello, es fácil identificar que una sola línea de trabajo contribuye a través de sus diversos proyectos y acciones al cumplimiento de otra (Ayala y Mireles, 2020).

De acuerdo con información disponible hasta 2018, en el siguiente cuadro se relacionan alrededor de 28 proyectos, planes de acción, planes maestros, programas, iniciativas, marcos, redes y agendas que contribuyen al alcance de 53 metas dentro de 14 ODS, y es visible la transversalización de las acciones en más de un solo objetivo de la Agenda 2030 (Ayala y Mireles, 2020).

### Cuadro 1.

#### Iniciativas del Proyecto Mesoamérica que contribuyen a Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODS	Iniciativa del PM
<p>ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Mesoamérica sin Hambre</li> <li>• Iniciativa Salud Mesoamérica en su línea de trabajo sobre malnutrición</li> <li>• Plan de Acción EMSA en sus líneas de trabajo sobre productividad de alimentos y prácticas agrícolas (respuesta a sequías e iniciativas de adaptación de comunidades, sistemas productivos y ecosistemas ante el cambio climático)</li> </ul>
<p>ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa salud Mesoamérica</li> <li>• Plan Maestro Mesoamericano de Gestión Integrada para la Prevención y Control del Dengue y Chikungunya</li> <li>• Plan Maestro para Mejorar el Control de la Malaria hacia su Eliminación</li> <li>• Plan Maestro para el Fortalecimiento de la Seguridad Vial en las Ciudades de Mesoamérica</li> <li>• Plan Maestro Mesoamericano para el Fortalecimiento del Primer Nivel de Atención para el Acceso Universal a la Salud y la Cobertura Universal de Salud</li> <li>• Plan de acción EMSA en contribución a la reducción de muertes por contaminación al aire, agua y suelo a través del fortalecimiento de Capacidades Nacionales de Gestión Ambiental, de Disminución de Asimetrías y de Vigilancia del Cumplimiento de la Normativa</li> </ul>
<p>ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de acción EMSA a través del fortalecimiento de Capacidades Técnicas para afrontar la Sequía y sus Impactos Relacionados; y a través de la iniciativa de adaptación de las comunidades, sistemas productivos y los ecosistemas ante el cambio climático</li> </ul>

<p>ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda Mesoamericana de Energía: Interconexión Eléctrica Mesoamericana; Fomento de Fuentes Renovables y/o Alternas de Energía; Uso Racional y Eficiente de Energía; Energía y Cambio Climático</li> <li>• Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo de Biocombustibles</li> <li>• Programa Mesoamericano de Uso Racional y Eficiente de Energía</li> <li>• Plan de acción EMSA a través de su esquema de implementación de buenas prácticas eco-competitivas que promuevan la producción y consumo sostenible</li> </ul>
<p>ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda Mesoamericana de Fomento a PyMEs</li> <li>• Plan de Acción EMSA a través de su esquema de implementación de buenas prácticas eco-competitivas que promuevan la producción y consumo sostenible; y el Programa Mesoamericano para la conservación y uso sostenible de los recursos marinos y costeros</li> <li>• Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías</li> <li>• Marco Mesoamericano para Facilitación del Comercio</li> </ul>
<p>ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)</li> <li>• Marco Mesoamericano para Facilitación del Comercio con Gestión de Pasos de Frontera</li> <li>• Plan de acción EMSA a través de su Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales de Gestión Ambiental, de Disminución de Asimetrías y de Vigilancia del Cumplimiento</li> <li>• Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)</li> <li>• Agenda Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones (AMIST)</li> </ul>
<p>ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías, que promueve el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, OMC</li> </ul>

<p>ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Intermediación Financiera para Vivienda Social, ejecutado por el BCIE con fondos de AMEXCID</li> <li>• Movilidad y Logística para el transporte mesoamericano</li> <li>• Red Mesoamericana para la Gestión Integral del Riesgo (RM-GIR)</li> <li>• Centro de Servicios Climáticos de Mesoamérica y el Caribe</li> <li>• Plan de acción EMSA a través de su Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales de Gestión Ambiental, de Disminución de Asimetrías y de Vigilancia del Cumplimiento de la Normativa</li> <li>• Red de Expertos en Gestión Integral de Residuos</li> </ul>
<p>ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción EMSA a través del esquema de implementación de buenas prácticas eco-competitivas que promuevan la producción y consumo sostenible</li> <li>• Corredor Biológico Mesoamericano, CBM</li> <li>• Red de Expertos en Gestión Integral de Residuos</li> </ul>
<p>ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción EMSA a través de la iniciativa de adaptación de las comunidades, sistemas productivos y ecosistemas ante el cambio climático; el posicionamiento de la región EMSA como altamente vulnerable al cambio climático; y las iniciativas de adaptación de las comunidades, los sistemas productivos y los ecosistemas ante el cambio climático.</li> <li>• Programa de Formación de Capacidades para Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático para el CSUCA</li> <li>• Centro de Servicios Climáticos de Mesoamérica y el Caribe</li> <li>• Red Mesoamericana para la Gestión Integral del Riesgo (RM-GIR)</li> </ul>
<p>ODS 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción EMSA a través del Programa Mesoamericano para la Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Marinos y Costeros</li> </ul>
<p>ODS 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corredor Biológico Mesoamericano</li> <li>• Centro de Excelencia Virtual de Monitoreo Forestal</li> <li>• Plan de acción EMSA a través del mejoramiento de la conectividad de las áreas protegidas y el Sistema Mesoamericano de Valoración Económica y Social de Ecosistemas</li> </ul>

Fuente: Ayala y Mireles (2020) con base en Proyecto Mesoamérica, 2017, pp. 7-18.



La continuidad del PM y la promoción de cooperación entre los países miembros contribuye de manera significativa a un desarrollo humano sostenible. A través de la cooperación que promueve el PM, México ha afinado sus prácticas, en las que la gobernanza, las alianzas estratégicas, los mecanismos de coordinación, la horizontalidad, la inclusión, el diálogo político; el monitoreo, la rendición de cuentas, el financiamiento basado en resultados, la alineación a prioridades nacionales y la diplomacia, se han convertido en los ejes de trabajo para lograr un desarrollo compartido con Mesoamérica (Ibarra, A., Delgadillo, A., Pérez, J., 2017, pp. 29-30).

## Reflexiones finales

La cooperación transfronteriza centroamericana tiene un acervo político, diplomático y de concertación que data de casi cincuenta años, una vez realizados los procesos de pacificación y democratización en la región centroamericana. Si bien Mesoamérica involucra más países que Centroamérica, ambas experiencias indican procesos de integración regional, y una serie de proyectos de cooperación transfronteriza que validan la Cooperación Sur-Sur y regional. Esta convergencia de procesos y modalidades de cooperación presentan evidencia de que la Cooperación Sur-Sur transfronteriza es una cooperación para la integración, y que aunque el desarrollo sostenible vaya implícito, este no está garantizado en tanto no existan las condiciones para uno o varios esquemas de gobernanza eficaces, transparentes, cuya continuidad esté garantizada. Asimismo, tanto en la experiencia de El Trifinio como en la Cooperación Sur-Sur mesoamericana y la evolución del Proyecto Mesoamérica, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se ha integrado para coadyuvar a la rendición de cuentas, a la incorporación de las dimensiones del desarrollo sostenible; es decir, economía, sociedad y medio ambiente, y ello a la vez que significa la realización de más tareas político-administrativas en la escala municipal, ayuda a la renovación del paradigma de desarrollo local y regional. A la vez que dota a los municipios y gobiernos nacionales de áreas de fortalecimiento para la medición, el seguimiento y la evaluación del desarrollo.

De acuerdo al Decálogo de la Cooperación Sur-Sur mesoamericana, las recomendaciones realizadas en 2018 para mejorar la cooperación regional, incluyendo la transfronteriza, son las siguientes (PNUD, 2019):

- 1) Reforzar la identidad mesoamericana
- 2) Impulsar una visión integral de desarrollo en Mesoamérica
- 3) Implementar mediciones regionales de desarrollo
- 4) Asegurar la sostenibilidad de los bienes públicos regionales mediante la Cooperación Sur-Sur y triangular
- 5) Procurar la coherencia de lineamientos para el desarrollo sostenible en Mesoamérica
- 6) Estimular las alianzas multiactor en la Cooperación Sur-Sur y triangular mesoamericana
- 7) Fortalecer la institucionalidad mesoamericana de Cooperación Sur-Sur y triangular para mayor calidad y eficacia
- 8) Incidir en la resolución de los retos jurídicos y fiscales de la Cooperación Sur-Sur y triangular regional

- 9) Facilitar el alineamiento entre la oferta y la demanda de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica
- 10) Asegurar una comunicación estratégica de las acciones de Cooperación Sur-Sur y triangular en Mesoamérica.

El Proyecto Mesoamérica se constituye como un referente de integración y desarrollo de diez países que aporta al resto de los marcos internacionales de derecho, desarrollo y cooperación en su sentido amplio. Para México es importante hacer notar las experiencias de las instancias nacionales que han contribuido a la ejecución de proyectos mediante sus conocimientos, y la colaboración con aliados estratégicos extra regionales, sin disminuir las demandas y visiones de los países miembro (Ayala y Mireles, 2020).

En conclusión, tanto la cooperación transfronteriza como la Cooperación Sur-Sur tienen como meta el desarrollo. No necesariamente estarán vinculadas a una política exterior, pero sí requieren de una definición de política transfronteriza, o por lo menos de un enfoque que la incluya en sus políticas sectoriales. Los esquemas de gobernanza que las promueven requieren de la evolución de sus paradigmas, y de la convergencia con los procesos de cadenas de valor, comercio regional, infraestructura, acompañados del desarrollo de capacidades individuales e institucionales a escala local.

## Referencias:

- Ayala y Juárez (2020), Vinculación del Proyecto Mesoamérica con los mecanismos regionales y el orden multilateral, en Cuadernos Mesoamericanos. Cuaderno País: México. Trascendencia del Proyecto Mesoamérica en la Política Exterior y la Cooperación Internacional de México. Cap. IV, Ed. Proyecto Mesoamérica y AMEXCID, San Salvador, 2020.
- Girot, Pascal y Carlos Granados, La cooperación transfronteriza y los nuevos paradigmas de la integración centroamericana. En: <https://books.openedition.org/cemca/721?lang=es#access>
- Ibarra, A., Delgadillo, A., Pérez, J., (2017), Efectividad de la Cooperación Sur-Sur mexicana, caso de estudio: Sistema Mesoamericano de Salud Pública del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Primera Fase de Operación 2010-2015, OXFAM, Ciudad de México, pp.44.
- Proyecto Mesoamérica, (2017c), El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: acciones regionales para apoyar la implementación, Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, El Salvador, pp. 20.
- Rodríguez, Irene, Cooperación transfronteriza: características y potencialidades para el desarrollo y la integración centroamericana. Universidad de Santiago de Compostela.
- Naciones Unidas, 2019. Plan de Desarrollo Integral El Salvador – Guatemala – Honduras – México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL.
- PNUD, 2019. Decálogo para la Cooperación Sur-Sur y Triangular de Mesoamérica. PNUD y AMEXCID.
- Task team on South-South Cooperation, 2011, Cooperación en la Región del Trifinio: un caso de cooperación transfronteriza Sur-Sur. OCDE, 2011.

## Cadenas de Valor Transfronterizas: Una Oportunidad para la Intersectorialidad en El SICA<sup>52</sup>

Nahuel Oddone

### Resumen

En el presente capítulo se presenta de manera resumida la metodología para el análisis de cadenas regionales de valor, desarrollada por el Centro Regional de Promoción de la MIPYME, CENPROMYPE, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, de las Naciones Unidas y la Secretaría de Integración Centroamericana, SIECA. Fue diseñada para la implementación de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. La descripción de la metodología ofrece una oportunidad para reflexionar sobre la importancia de la colaboración intersectorial para la gobernanza de las cadenas regionales de valor.

**Palabras clave:** Cadenas regionales de valor, Intersectorialidad, Articulación Productiva, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

### Introducción

En la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, celebrada en San José de Costa Rica, se aprobó la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME. La misma busca mejorar «la competitividad, inclusión y el aumento de participación en los mercados por parte de las MIPYMES de la región SICA», a través de cadenas regionales de valor<sup>53</sup>. El objetivo principal de la estrategia es fortalecer las políticas que promueven acuerdos colaborativos entre agentes económicos, mejorar las capacidades institucionales MIPYME y aumentar la competitividad y participación en mercados de estas empresas; ello a partir de una intervención en las condiciones de su entorno circundante. Asimismo, la Declaración contempla «fortalecer el trabajo coordinado e intersectorial entre las Secretarías e Instituciones Especializadas del SICA con el objetivo de responder integral y eficientemente a los desafíos que enfrenta la región».

---

<sup>52</sup> Una versión anterior de este artículo se publicó en: Oddone, N. (2021). «Cadenas regionales de valor: una oportunidad para la intersectorialidad en el SICA» en Reyes, M. (coord.). Gobernanza e Integración Regional. Análisis de casos y regiones. Mexicali, UABC, pp. 121-149.

<sup>53</sup> CENPROMYPE (2017), Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME, <https://issuu.com/cenpromype/docs/estrategia-regional-de-articulacion>

En el actual escenario económico internacional el SICA enfrenta al menos dos grandes desafíos. Por un lado, cómo aumentar las exportaciones intrarregionales, y por el otro, cómo lograr que esas exportaciones sean intraindustriales y con un mayor contenido tecnológico, para que permitan la creación de otros productos intermedios o finales que se comercialicen en terceras regiones<sup>54</sup>. En síntesis, cómo conseguir importaciones intrarregionales para alcanzar mayores exportaciones extrarregionales, con un mayor valor agregado que contribuya con el ciclo de crecimiento económico y de escalamiento tecnológico regional. En este sentido, la Estrategia Regional de Articulación Productiva busca dar respuesta a unos de los principales problemas identificados por la Organización Internacional del Trabajo (2015), basado en la relativa escasez de empresas con niveles de empleo y producto intermedios; ello afecta directamente la productividad agregada y las posibilidades de una mayor articulación productiva y laboral<sup>55</sup>.

La participación en cadenas de valor permite el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación, que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios. Para ello se necesita de políticas de convergencia intersectoriales entre programas de apoyo que intervienen en las distintas áreas del entorno empresarial en materia de formalización, capacitación técnica, financiamiento e innovación. Al mismo tiempo, es un desafío para las empresas del SICA potenciar su capacidad de absorción frente al avance de las nuevas tecnologías.

La profundización de los encadenamientos productivos regionales, combinada con el diálogo intersectorial y la incorporación de innovaciones tecnológicas, permite el escalamiento hacia actividades más complejas dentro de las cadenas de valor.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En una primera parte se realiza una conceptualización sobre las cadenas de valor. En una segunda, la metodología diseñada por CENPROMYPE, CEPAL y SIECA para el análisis de cadenas regionales de valor. En una tercera se reflexiona sobre la colaboración intersectorial en la gobernanza de las cadenas regionales de valor en la Región SICA. En una cuarta parte se presentan los ODS 8 y 9 de la Agenda 2030, como una oportunidad para la colaboración intersectorial vinculada a la articulación productiva. Por último se extraen algunas conclusiones.

---

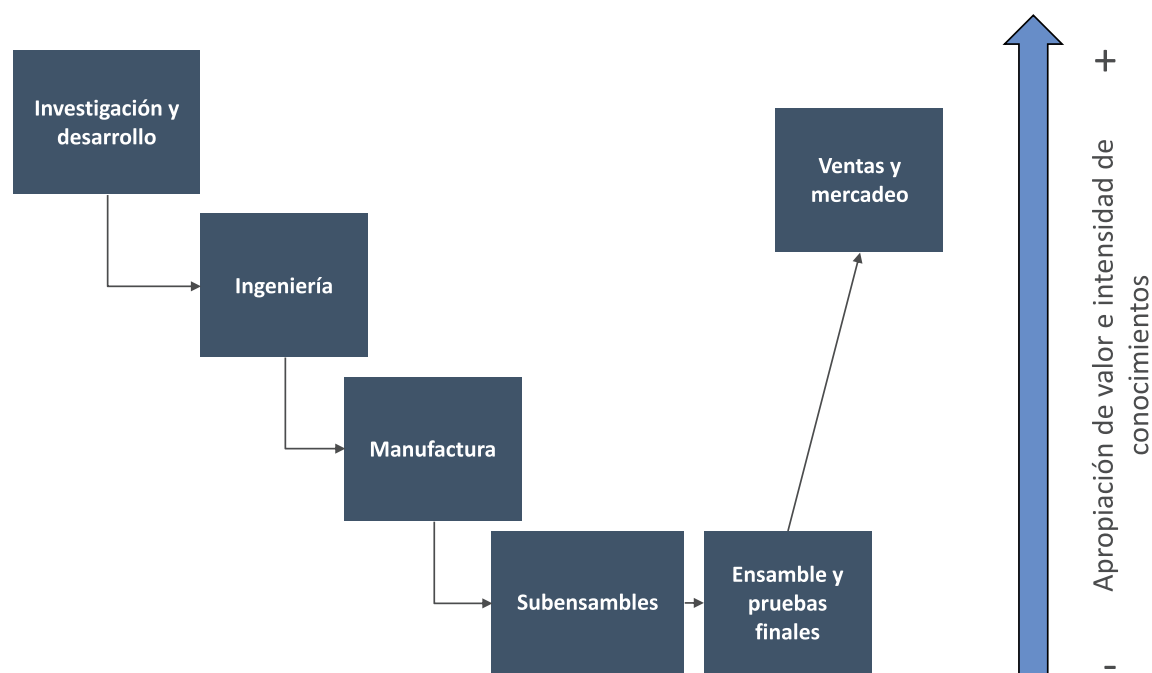
<sup>54</sup> La Región SICA constituye un mercado importante en términos agregados para el comercio internacional. El SICA presenta un potencial para aumentar su comercio intrarregional, el que hoy en día es de apenas el 30%, en comparación con un 62% en la Unión Europea, o de más de un 50% entre los países de Asia; y, al mismo tiempo, consolidar su participación en mercados internacionales a partir del fortalecimiento del papel de sus empresas en cadenas regionales y globales, aprovechándose de los acuerdos internacionales como el Acuerdo de Asociación del SICA con la Unión Europea (ADA) o el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con México.

<sup>55</sup> OIT (2015), Panorama Laboral Temático 2. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-ima/documents/publication/wcms\\_398103.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-ima/documents/publication/wcms_398103.pdf)

## Las cadenas de valor: conceptualización y algunas escalas

El concepto de cadena de valor refiere a la organización de la producción bajo una secuencia de actividades específicas, de valor agregado, desde la concepción hasta el uso o consumo de una mercancía o servicio (véase diagrama 1). Kaplinsky (2000) denomina cada fase productiva en la cadena de valor como eslabón. Estos varían en denominación y cantidad en función de la rama de producción o industria a la que pertenezca la actividad económica. Pueden incluir actividades compartidas que van desde la concepción, el diseño, la producción y el procesamiento; el transporte, las ventas mayoristas y al por menor, el consumo y hasta el reciclaje de residuos que pueden ser considerados como insumos para nuevas cadenas de valor. De igual forma, los eslabones pueden circunscribirse a una sola empresa o dividirse entre varias, y contar con una única ubicación geográfica o repartirse en diversas áreas (Gereffi, 2001 y Kaplinsky y Morris, 2002). Esto significa que es importante examinar de qué manera participa un territorio específico en una cadena productiva que cruza la frontera y se integra con el vecino, y cuál papel tiene en la distribución de beneficios que se derivan de las diferentes actividades de la cadena (Oddone, Padilla y Antunes, 2014). Cada una de las actividades que intervienen desde la concepción del bien o servicio hasta su consumo conforman el objeto de análisis principal de una cadena.

Diagrama 1. Eslabones de una cadena de valor



Fuente: Padilla y Oddone (2016: 20).

El análisis de cadenas de valor permite identificar las actividades económicas clave que realiza cada región o territorio que pueden ser complementarias. Tal como lo determina Rozemberg (2014), los eslabones o fases de la cadena y todas sus actividades conexas pueden estar fuertemente aglomeradas

en un espacio territorial concreto. Pero también pueden estar relativamente dispersas, conformando una cadena productiva nacional, regional o en diferentes localizaciones alrededor del mundo. Un cambio importante en las últimas décadas respecto a las cadenas de valor es la creciente importancia de las cadenas de valor regionales. Según Padilla (2017), en América Latina y el Caribe el alcance de las cadenas suele ser nacional, o regional cuando se trata tanto de productos primarios como de manufacturas y servicios. Por ende, son procesos de producción y de oferta de servicios que se inician y terminan en el territorio de un país, o presentan interacción solo con uno o varios países vecinos, aprovechando los beneficios de la integración regional.

Un estudio pormenorizado de los vínculos globales-regionales pone de relieve la importancia de la integración económica regional, a partir del fortalecimiento del comercio intrarregional de bienes intermedios a través de lazos transfronterizos. Como definiéramos en un anterior trabajo, las cadenas regionales de valor constituyen un proceso de encadenamiento productivo transfronterizo en el que participan dos o más países con afinidad productiva, cercanía territorial y complementariedad comercial; con el objetivo de alcanzar una mayor articulación a partir de la integración de los diferentes eslabones de uno y otro lado de la(s) frontera(s). De esta manera, el valor «es agregado» por diversos países cercanos con características económicas comunes o complementarias (CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, 2018: 16).

Hahn de Castro (2016), define el encadenamiento productivo (o eslabonamiento) como la medida que permite determinar el impacto de un sector económico sobre otro, ya sea a nivel nacional o calculado para distintas regiones de manera simultánea, lo que se denomina encadenamiento regional. Por tanto, identificar actividades económicas clave y complementarias para una región es imprescindible para el diseño de políticas públicas en el marco de la integración.

El concepto de gobernanza se ha extendido en la literatura especializada no solo vinculado a las cadenas de valor. Estudiar la gobernanza de las cadenas de valor es un paso necesario para analizar mecanismos, procesos y reglas mediante los cuales los actores económicos que conforman la cadena de valor interactúan entre sí y con su entorno, y fortalecen la integración regional. La gobernanza de una cadena de valor define el marco relacional en el que económicamente actúan los diferentes actores y se relacionan entre sí, y con otras instituciones de apoyo que pueden ser del gobierno o del mismo sector privado. La gobernanza nunca es estática, se modifica a lo largo del tiempo, lo que depende no solo de cambios en las estrategias de los actores involucrados, sino también de otros factores como los institucionales, tecnológicos e innovaciones organizacionales, entre otros elementos (Gereffi y otros, 2005).

Las posibilidades de escalamiento dependen del tipo de gobernanza que caracteriza a cada cadena, así como también de los factores tecnoeconómicos locales en los que las empresas se desarrollan y las restricciones que ellas enfrentan. Entre los factores a considerar se destacan la estabilidad macroeconómica e institucional, las políticas públicas vigentes y los sistemas de incentivos, la disponibilidad de recursos humanos; la existencia de otros clústeres consolidados, las capacidades tecnológicas y la absorción por parte de las empresas domésticas, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación y la disponibilidad de infraestructura, entre otros (Humphrey y Schmitz, 2000; Gereffi y otros, 2005; Giuliani y



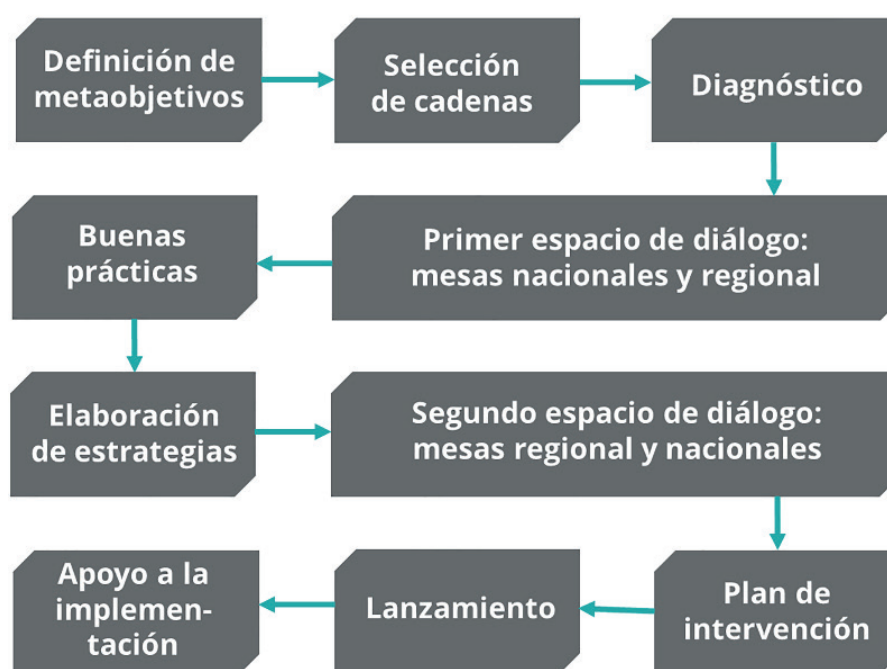
otros, 2005; Morrison y otros, 2008, Kosacoff y López, 2008; Oddone, Padilla Pérez y Antunes, 2014; Padilla Pérez y Oddone, 2016). El marco institucional involucra las políticas y las reglas según las que operan los actores de la cadena. Un ambiente favorable, con instituciones y regulaciones transparentes, es fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de las cadenas de valor.

Como ha quedado demostrado en anteriores trabajos (Oddone, Padilla y Antunes, 2014), las cuestiones legales y regulatorias juegan un papel significativo en el relacionamiento intereslabones y en los procesos de escalamiento y cambio tecnológico.

### Una metodología para el análisis de cadenas regionales de valor

CENPROMYPE, con la CEPAL y la SIECA, realizó una adaptación del Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor (CEPAL-FIDA, 2016) con el objetivo de aplicar dicha metodología a escala regional en el marco del SICA (véase diagrama 2). El análisis de cadenas regionales de valor enfrenta el desafío de la comparabilidad de los datos entre los países socios que en ciertos casos pueden diferir. Un elemento que suele favorecer el intercambio fronterizo es la diversidad regulatoria y legislativa de las que son objeto los territorios que pueden limitar o auspiciar la articulación y complementariedad: en las zonas de frontera «la intensidad suele ser acentuada por la diversidad contrastante en términos de contexto económico general, mercado de trabajo, régimen fiscal, disponibilidad de bienes de consumo, y hasta por la disponibilidad del suelo edificable» (Dell’Agnese, 2003: 80).

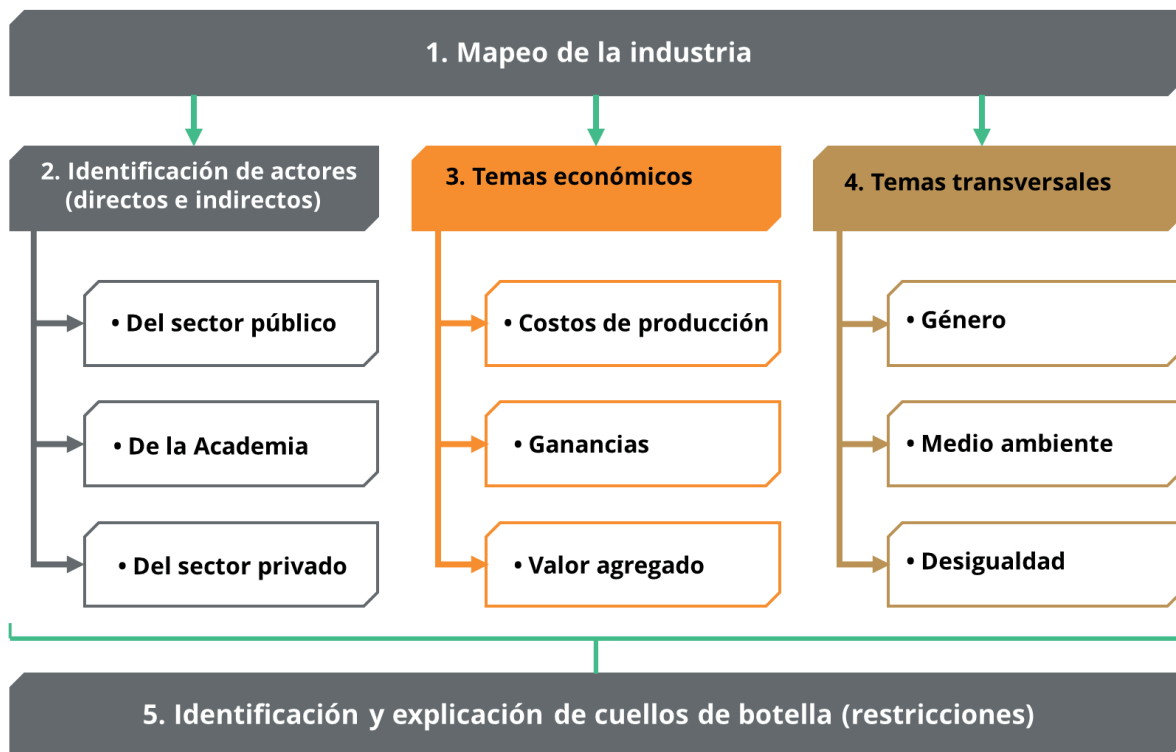
Diagrama 2. Pasos del análisis de una cadena transfronteriza de valor



Fuente: CENPROMYPE, CEPAL y SIECA (2018: 21).

El acompañamiento técnico en cadenas regionales de valor comienza con la definición de metaobjetivos y la selección de una cadena. El proceso de la selección de una cadena de valor puede variar en función de la institución que esté llevando a cabo el estudio y, siguiendo la metodología adaptada por CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, cuenta con tres pasos: un paso cuantitativo, uno cualitativo y uno político. Una vez seleccionada la cadena, se hace un diagnóstico de su funcionamiento y entorno (véase diagrama 3). El objetivo principal del diagnóstico es la identificación de cuellos de botella o restricciones que inhiben el buen funcionamiento de la cadena regional.

Diagrama 3. Los diferentes elementos del diagnóstico de la cadena



Fuente: CENPROMYPE, CEPAL y SIECA (2018: 32).

Para validar los resultados obtenidos (cuellos de botella) del diagnóstico, se realizarán los espacios de diálogo. La metodología cuenta con dos espacios de diálogo diferentes a lo largo del acompañamiento estructurado en mesas nacionales por país, y una mesa regional. En el primer espacio de diálogo se valida el diagnóstico, y en el segundo, el desarrollo de estrategias con base en buenas prácticas internacionales, así como las acciones para consolidar un plan de intervención que contribuirá con la ejecución de dichas estrategias<sup>56</sup>. A continuación del segundo espacio de diálogo, se realiza un lanzamiento público del plan de intervención.

<sup>56</sup> Un elemento innovador que vale la pena rescatar es que en el curso de la primera mesa de diálogo regional se propone formar un consejo de gobernanza de la cadena regional, como se sugiere en la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME.

El proceso de acompañamiento concluye con el apoyo a la implementación que podrá brindarse en materia técnica y financiera. El limitado acceso a conocimientos técnicos y asistencia financiera reduce la capacidad de los actores de la cadena para obtener los resultados buscados con las estrategias y el plan de intervención, por lo que se aconseja articular acciones de manera interinstitucional e intersectorial para prevenir posibles fallas de coordinación.

### **Colaboración intersectorial en la gobernanza de las cadenas regionales de valor en la Región SICA**

El Sistema de Integración Centroamericano, SICA, fue establecido oficialmente en febrero de 1993 con seis países centroamericanos como miembros: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice y la República Dominicana se unieron en 2000 y 2013, respectivamente. Los países de la región SICA enfrentan varios desafíos, entre los que se destaca el de la productividad. A pesar de las tasas relativamente altas de crecimiento económico en algunos países durante años recientes, la región SICA sigue siendo la subregión con la menor productividad del hemisferio.

El Protocolo de Tegucigalpa, que define la existencia de una estructura institucional basada en cuatro subsistemas (económico, social, cultural y político), en su artículo 16 establece que los ministros por ramo podrán celebrar reuniones intersectoriales, dada la naturaleza de los temas a tratar. Este es un elemento importante para la región SICA, ya que significa que el andamiaje institucional vigente permite fomentar un modelo de gobernanza de cadenas regionales de valor, con un enfoque holístico que involucre la participación de tomadores de decisiones en espacios intrasectoriales. En este sentido, los cuellos de botella más relevantes para los encadenamientos regionales requieren de la acción articulada de autoridades de dos o más ministerios, dada la estructura de regulación y gestión pública vinculada con el comercio regional.

Los encadenamientos regionales ofrecen una oportunidad para la coordinación operativa de dos de los criterios principales que han impulsado la integración centroamericana. Un criterio geoeconómico, que ha servido de guía a la integración física y transfronteriza, y un criterio geopolítico, que ha guiado el diálogo transnacional e intersectorial entre los países (Rhi-Sausi y Oddone, 2009). La construcción o la ampliación de un puente permiten potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, pero la movilidad real dependerá de la existencia de los acuerdos institucionales regionales intersectoriales estructurados, que permitirán su funcionamiento a partir de diferentes ejemplos de coordinación. El compromiso del SICA por instituir las aduanas integradas en los pasos fronterizos ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física. Como ejemplo, «la sola administración de un puesto fronterizo integrado —que potencie el desarrollo de cadenas de suministro regional mediante la facilitación del comercio— supone un esfuerzo de coordinación importante entre autoridades nacionales a lo interno de cada gobierno, que va desde los encargados de aduanas, tributación interna, seguridad, migración, control sanitario y fitosanitario, entre otros. Adicionalmente, la coordinación entre los países es relevante en la estandarización de procesos, desde los sencillos como la armonización de horarios hasta los complejos como los sistemas de información migratoria» (CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, 2018: 53).

La intersectorialidad requiere de una serie de arreglos estratégicos entre diferentes instituciones. De acuerdo con Rodrik (2004), «los arreglos institucionales pertinentes para el desarrollo de una política de articulación productiva necesitan cumplir con ciertas condiciones de éxito como el liderazgo político que acompañe el proceso multiactor propuesto, y brinde decisiones de respaldo coherentes con el fortalecimiento de los sectores en estudio; también es necesario contar con transparencia y rendición de cuentas que reivindicuen la confianza de todos los actores de la cadena sobre los procesos y las estrategias en desarrollo, independientemente de su poder de negociación o tamaño en materia de gobernanza» (CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, 2018: 8).

La región SICA busca promover fórmulas de trabajo en materia de cadenas regionales de valor, que involucren la coordinación a nivel de subsistemas y con especial énfasis en el subsistema de integración económica<sup>57</sup>. Esto implica que los espacios de diálogo creados en el marco de las cadenas regionales (como las mesas de diálogo o el consejo de gobernanza) deberán trabajar de manera articulada con los espacios de coordinación ya provistos en el marco de la institucionalidad regional; como las presidencias pro tempore, la secretaría general, los consejos de ministros que se encargan de la rectoría en los temas sustantivos a sus ramas (órganos), los órganos técnico-administrativos, foros o grupos técnicos que se encargan de la formulación de propuestas y la implementación de las disposiciones emanadas por las autoridades. Y también con aquellos espacios consultivos con el sector privado como el Comité Consultivo de Integración Económica, CCIE, el Consejo Mipyme Centroamericano, CMC, y las federaciones centroamericanas de las ramas productivas<sup>58</sup>.

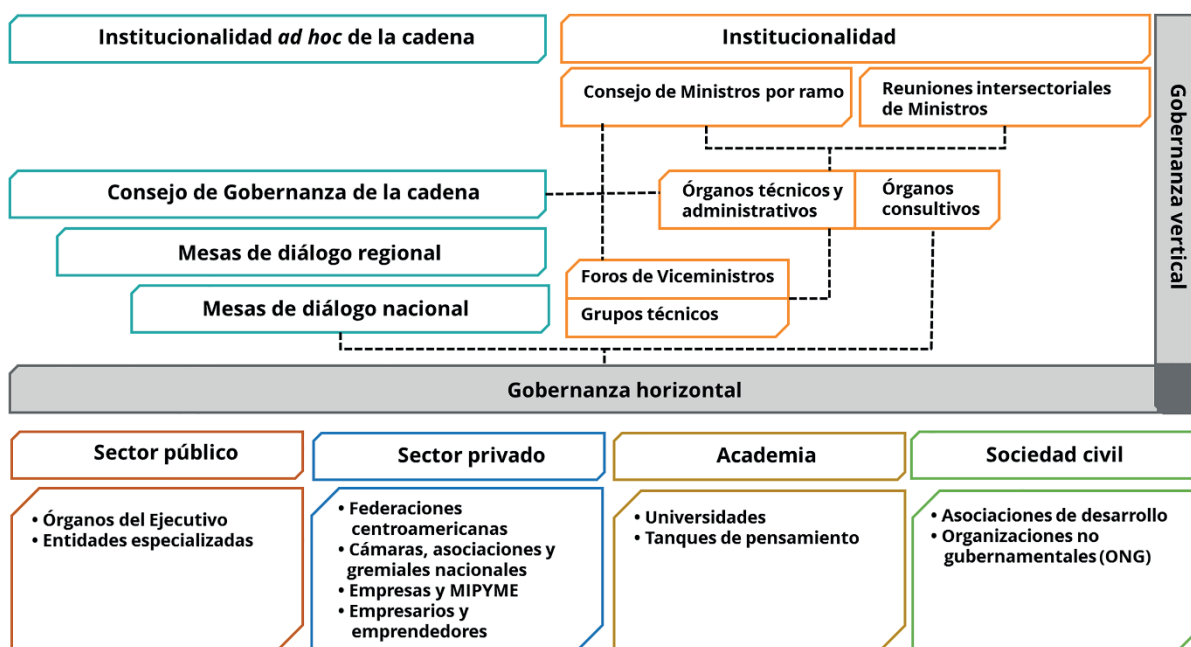
Los mecanismos de consulta y propuesta que puedan ser requeridos en el marco de la intervención de una cadena regional ya están establecidos en el marco de cada consejo de ministros, y cuentan por lo general con una base de grupos técnicos que brindan soporte a las decisiones tomadas en el marco colegiado<sup>59</sup>. En la dimensión multinivel de coordinación, tanto en el espacio local o nacional como regional, deben crearse mecanismos para la articulación y asociatividad entre los actores del sector público, privado, academia y sociedad civil (véase el diagrama 4).

<sup>57</sup> CENPROMYPE (2017), Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME, <https://issuu.com/cenpromype/docs/estrategia-regional-de-articulacion>

<sup>58</sup> Como la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano, FECAMCO, la Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica y la República Dominicana, FECAICA, la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y República Dominicana, FECAEXCA, la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y la República Dominicana, FEDEPRICAP; o las de carácter sectorial como la Federación Centroamericana de Productores de Lácteos, FECALAC, entre otras.

<sup>59</sup> A modo de ejemplo, «supóngase la necesidad de articular acciones en materia de facilitación de comercio (en donde existe el Grupo Técnico de Facilitación del Comercio, en cuyo caso el Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana, COMIECO, es el órgano rector) con estrategias locales en materia de agronegocios (en donde existe el Grupo Técnico de Competitividad, Comercio y Agronegocios y donde el órgano rector es el SECAC). Las competencias propias de cada grupo técnico permiten el trabajo intersectorial a ese nivel y se pueden generar productos que sean aprobados por el Consejo de Ministros competente o en un espacio intersectorial». (CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, 2018: 58).

Diagrama 4. Gobernanza de una cadena regional de valor en la región SICA



Fuente: CENPROMYPE, CEPAL y SIECA (2018: 54).

La Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME persigue establecer un marco ampliamente aceptado, que permita institucionalizar la interacción entre diferentes grupos e instituciones, negociar los intereses contrapuestos y mitigar los conflictos; para determinar así la forma en que se tomarán las decisiones y los acuerdos sectoriales que contribuyan con el escalamiento de las cadenas regionales de valor (Leeuwis y Van den Ban, 2004; Brenner, 2010).

La gobernanza es la columna vertebral para la articulación productiva de la región SICA a partir de: «a) el fortalecimiento de la institucionalidad regional y el diálogo interinstitucional; b) el fortalecimiento del diálogo público-privado multinivel y multiactor, es decir, entre los Estados, los territorios y sus actores; y c) en coordinación con los socios cooperantes de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME, a partir de la búsqueda de financiamiento para las diferentes cadenas regionales de valor consideradas estratégicas en función de los metaobjetivos que cada intervención persiga (inclusión productiva, incorporación de MIPYME, escalamiento tecnológico, sustentabilidad, empleabilidad y empresariedad femenina, entre otros)» (CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, 2018: 55).

El concepto de intersectorialidad se define como la «intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados o conjuntos» (FLACSO, 2015). Estructurar un esquema de colaboración intersectorial implica:

- Identificar las cadenas regionales de valor estratégicas
- Comprender el marco de actuación institucional que ofrece el sistema de integración
- Describir las funciones específicas y transversales de cada institución para definir mecanismos claros de circulación de la información y evitar fallas de coordinación
- Individualizar las modalidades de financiamiento ofrecidas por las instituciones intersectorialmente vinculadas y planificar las intervenciones conjuntas
- Definir una política o programa intersectorial con financiamiento mutuo.

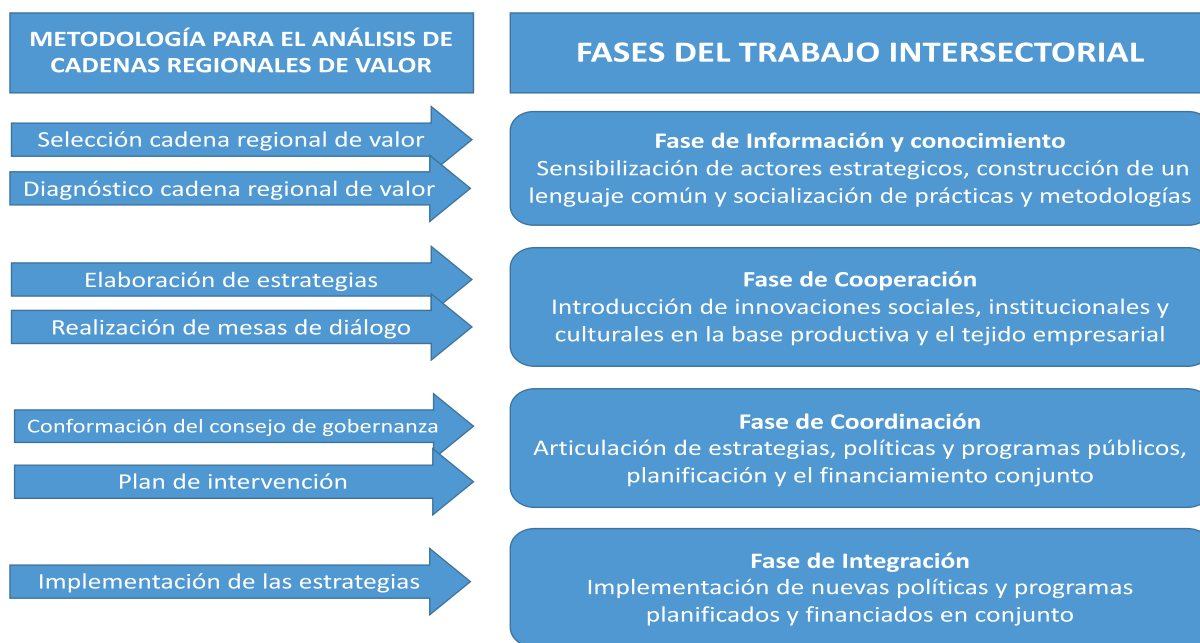
La implementación de la Estrategia Regional de Articulación Productiva requiere de un alto grado de coordinación multinivel y multiactor en el entorno intersectorial de la región SICA. La coordinación público-privada permite complementar esfuerzos y compartir experiencias y recursos, lo que puede contribuir en la reducción de tiempos y costos en el diseño e implementación de estrategias de innovación, así como evitar la duplicación de esfuerzos. Los actores del sector privado también pueden actuar como asesores en el diseño, implementación, monitoreo o evaluación de políticas y programas públicos, legislación, reglamentos y especificaciones técnicas vinculadas a la innovación, así como la propiedad industrial e intelectual (Rodríguez Vázquez y Oddone, 2015).

La metodología propuesta se enfoca en enriquecer el diálogo público-privado regional y nacional como elemento clave en la articulación. Mediante esta colaboración que se concreta en las mesas de diálogo, los sectores público y privado definen y ponen en marcha una agenda de desarrollo productivo. En ella los actores del sector privado participan como asesores en el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas y programas públicos, revisan y aportan en las modificaciones de los marcos legislativos, reglamentos y especificaciones técnicas, entre otros posibles instrumentos.

En toda la región se han observado en los últimos años dificultades de diálogo en tres niveles, es decir, problemas con el diálogo público-público, público-privado y privado-privado. En materia de diálogo público-público se registran fallas de coordinación, lagunas competenciales y solapamiento de funciones que le quitan coherencia y eficacia a la acción pública, y por tanto, competitividad a las cadenas de valor. En los diálogos público-privado, en muchos casos, ha habido intereses contrapuestos o enlazados a partir de la captura de uno u otro que no han permitido sinergias exitosas. El diálogo privado-privado tampoco ha sido necesariamente exitoso ya que en algunos sectores se observa un muy bajo nivel de asociatividad, y cuando se han conformado asociaciones, estas no han conseguido representar necesariamente los intereses de sus afiliados de manera estratégica. En general, el diálogo público-privado tiene éxito en aquellos contextos en donde el diálogo público-público funciona de manera ágil, y donde hay una identificación clara de intereses por parte del sector público y del privado. La conformación del consejo de gobernanza de las cadenas regionales de valor busca el seguimiento de los acuerdos, y el futuro apoyo a la implementación y control de las estrategias diseñadas para el escalamiento.

«La coordinación intersectorial se expresa en acciones dirigidas al involucramiento paulatino de diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, apuntando a la solución efectiva de problemas, para lo cual es necesario generar espacios adecuados para compartir liderazgos, recursos, líneas estratégicas, oportunidades y realizar una planificación conjunta» (Ministerio de Salud Chile, 2014). La estructuración de diálogos intersectoriales multinivel para una buena gobernanza incluyen: 1) la generación, acumulación y circulación de flujo de información y conocimiento que permiten procesos de sensibilización de los actores, y la construcción de un lenguaje común; 2) la capacidad para introducir innovaciones sociales, institucionales y culturales en la base productiva y el tejido empresarial de un territorio, es decir, la construcción de herramientas de cooperación; 3) la articulación de estrategias, políticas y programas públicos con la participación de los distintos niveles de gobierno (local y central) que fortalecen la coordinación entre actores; y 4) la adopción de nuevas prácticas y formas de organización y de gestión que permitan la canalización de los intereses privados de diferentes actores a partir de la implementación de políticas y programas co-construidos en un fase que se denomina de «integración», que implica la planificación, la búsqueda de recursos y el financiamiento conjunto (véase diagrama 5).

Diagrama. 5. Fases del trabajo intersectorial siguiendo la metodología para el análisis de cadenas regionales de valor estratégicos [2º recuadro derecho]



Fuente: Elaboración propia.

Por último, es necesario y fundamental contemplar un mecanismo de «distribución de beneficios» a partir de la articulación de estructuras institucionales e instrumentos de financiamiento mediante los que se distribuyan los fondos y otros beneficios derivados de implementar las innovaciones (Lutrell y otros, 2012).

### **Los ODS 8 y 9 como una oportunidad para la colaboración intersectorial vinculada a la articulación productiva**

Actualmente, la Agenda del Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, plantean entre sus metas el desafío de alinear la cooperación para favorecer procesos de escalamiento económico y social, que permitan disminuir la desigualdad entre poblaciones y territorios. En un esfuerzo por transversalizar los ODS, la secretaría general del SICA ha solicitado a las instituciones del sistema de integración reportar los avances en las metas de cumplimiento de los ODS.

En materia de articulación productiva los principales aportes que se pueden realizar se corresponden con el ODS 8 y el ODS 9:

- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Específicamente, dentro del ODS 8 se seleccionaron las siguientes metas:

- Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrandó la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
- Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros.

Dentro del ODS 9 se perseguirá:

- Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.
- Promover una industrialización inclusiva y sostenible, y de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales.



- Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros —incluidos créditos asequibles—, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.
- Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos.

Asimismo, el trabajo en materia de cadenas regionales de valor realiza contribuciones a algunas de las metas específicas del ODS 5. Igualdad de género:

- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

De igual forma, es dable destacar que en función del sector económico en el cual se encuentre inserta la cadena regional de valor foco del análisis y la implementación de estrategias, se harán aportes a otros ODS. A modo de ejemplo, el diagnóstico que actualmente se está desarrollando en la cadena regional de valor de los peces pelágicos y demersales que se encuentra en curso entre Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, sus resultados y propuestas de escalamiento realizarán aportes directos a las metas del ODS 14 que busca «conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible».

La Agenda 2030 reafirma el interés en la colaboración intersectorial en su ODS 17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, en donde se reafirma que «para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil». En este mismo sentido, cabe también recordar el papel de los procesos de integración regional en el cumplimiento de los ODS. La Declaración final de las Naciones Unidas mediante la que se aprueba la Agenda 2030 reconoce «la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad. Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional».

## Conclusiones

Las cadenas regionales de valor ofrecen una oportunidad relevante para la colaboración intersectorial, al interior de los procesos de integración regional vigentes en América Latina. La experiencia presentada del Sistema de la Integración Centroamericana demuestra la necesidad de analizar críticamente la competencia sectorial de las diferentes instituciones regionales, y su correspondencia con el sector productivo en el cual se encuentre inserta la cadena. El acompañamiento técnico propuesto por CENPROMYPE, CEPAL y SIECA constituye en sí mismo un ejemplo de colaboración intersectorial. Simboliza un paso importante en futuros ejercicios conjuntos que podrán desarrollar CENPROMYPE y SIECA en el marco del Subsistema Económico del SICA. Vale la pena recordar que el concepto de intersectorialidad se define como la «intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados o conjuntos»; lo que dentro de la metodología de trabajo en materia de cadenas de valor hace referencia a las restricciones y cuellos de botella que el empresariado enfrenta para el escalamiento de sus procesos y la generación de nuevos y mayores negocios.

La colaboración intersectorial, muchas veces más en el discurso que en la realidad operativa de los procesos de integración regional, requiere de una serie de fases. En ellas se fortalece el diálogo y la articulación interinstitucional multinivel en una primera etapa, para luego dar paso al diálogo multiactoral con el sector privado. Ello a partir de oportunidades prácticas de integración económica, como puede ser el fortalecimiento de la articulación productiva de cadenas regionales de valor. A su vez, es relevante tomar en cuenta que esto debe darse a nivel interno de cada uno de los países, así como también en el nivel regional.

El establecimiento de diálogos intersectoriales para una buena gobernanza incluye: 1) la generación, acumulación y circulación de flujo de información y conocimiento que permiten procesos de sensibilización de los actores, y la construcción de un lenguaje común; 2) la capacidad para introducir innovaciones sociales, institucionales y culturales en la base productiva y el tejido empresarial; 3) la articulación intersectorial de estrategias, políticas y programas públicos con la participación de distintas instituciones regionales; y 4) la implementación de políticas y programas co-creados desde la fase de planificación y con el financiamiento conjunto. Asimismo no hay que olvidar una cuestión fundamental. Cómo construir un mecanismo de «distribución de beneficios» entre las instituciones que apoyan la cadena regional de valor.

Las cadenas regionales de valor se basan en procesos de encadenamiento, en donde participan dos o más países con afinidad productiva, cercanía territorial o complementariedad comercial. Por su propia naturaleza, las cadenas regionales de valor interconectan instituciones que se encuentran alojadas en el entorno en el que estas se desenvuelven. Por ello, su gobernanza ha sido definida como un «proceso continuo mediante el cual diferentes intereses, muchas veces contrapuestos, logran sintetizarse en una estrategia cooperativa que reúne actores, instituciones y territorios bajo una meta común o complementaria de desarrollo productivo» (CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, 2018: 60).

Dentro del proceso de acompañamiento técnico estructurado, la definición de metaobjetivos alineados con la Agenda 2030 y la promoción de los ODS, permite convertir el fortalecimiento de cadenas regionales de valor en un instrumento útil para la diversificación sectorial de las estructuras productivas al interior de los procesos de integración regional.

## Bibliografía

Brenner, Ludger (2010), «Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas», *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2).

Centro Regional de Promoción de la Mipyme, CENPROMYPE (2017), *Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME*. San Salvador, CENPROMYPE y UE, disponible en: <https://issuu.com/cenpromype/docs/estrategia-regional-de-articulacion>

Centro Regional de Promoción de la Mipyme, CENPROMYPE, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA (2018), *Articulación Productiva y cadenas regionales de valor: una propuesta metodológica para la Región SICA*. Ciudad de México, CENPROMYPE, CEPAL y SIECA, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44070/1/S1800878\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44070/1/S1800878_es.pdf)

Dell’Agnese, Elena (2003), *Geografía Política. Appunti critici*. Milano, CUEM.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (2015), *Informe Técnico para el Diseño de Plan de Trabajo para reorientación de Programas de Salud Pública*. Santiago de Chile, FLACSO.

Gereffi, Gary (2001), «Shifting governance structures in global commodity chains, with special reference to the internet». *American Behavioral Scientist* 44(10).

Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005), «The governance of global value chains», *Review of International Political Economy*, 12(1).

Giuliani, Elisa, Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti (2005), «Upgrading in global value chains: Lessons from Latin American clusters», *World Development*, 33(4).

Hahn-De-Castro, Lucas (2016): «Encadenamientos regionales en Colombia 2004-2012», *Revista de Economía del Rosario*, 19(1).

Humphrey, John y Hubert Schmitz (2002), «How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?», *Regional Studies* 36(9).

Kaplinsky, Raphael (2000), «Globalisation and Unequalisation: What can be learned from Value Chain Analysis?», *The Journal of Development Studies*, 37(2).

Kaplinsky, Raphael y Mike Morris (2002), *A Handbook for Value Chain*. Ottawa, International Development Research Center, IDRC.

Kosacoff, Bernardo y Andrés López (2008), «América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades», *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 2(1).

Leeuwis, Cees y Anne Van den Ban (2004), *Communication for Rural Innovation. Rethinking Agricultural Extension*. Oxford, Blackwell Publishing.

Luttrell, Cecilia, Lasse Loft, Maria Fernanda Gebara y Demetrius Kwerka (2012), «Who should benefit and why? Discourses on REDD+ benefit sharing», Arild Angelsen y otros (eds.), *Analysing REDD+ Challenges and choices*, Yakarta, CIFOR.

Ministerio de Salud de Chile (2014), *Orientaciones para Planes Comunales de promoción de la Salud*. Santiago de Chile, MINSAL, disponible en: <http://web.minsal.cl/sites/default/files/orienplancom2014.pdf>

Morrison, Andrea, Carlo Pietrobelli y Roberta Rabelotti (2008), «Global value chains and technological capabilities: A framework to study learning and innovation in developing countries», *Oxford Development Studies*, 36(1).

Murcia, Walter, Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez (2015), *La integración centroamericana: orígenes, avances y desafíos*. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Universidad Iberoamericana y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Oddone, Nahuel (2017), «La articulación productiva MIPYME en la región SICA: reposicionamiento estratégico a partir de las cadenas de valor», *Revista PUENTES, Análisis y Noticias sobre Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable*, 18(7).

Oddone, Nahuel y Ramón Padilla Pérez (2017), *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*. Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42077/1/S1700166\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42077/1/S1700166_es.pdf)

Oddone, Nahuel y Ramón Padilla Pérez (2016), «Economic and social upgrading through professional and supporting services: Lessons from the shrimp value chain in El Salvador», *Regions & Cohesion*, 6(1).

Oddone, Nahuel y Ramón Padilla Pérez (2014), *Upgrading value chains through professional and supporting services: Lessons from three agro-industry chains in El Salvador and Guatemala*. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36898/S2014020\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36898/S2014020_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Oddone, Nahuel, Ramón Padilla Pérez y Bruno Antunes (2014), «Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor», en Ramón Padilla Pérez (ed.),

Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial, Libros de la CEPAL N° 123. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, disponible en:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36743/S20131092\\_es.pdf?sequence=4](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36743/S20131092_es.pdf?sequence=4)

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2015), Panorama Laboral Temático 2. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe. Lima, OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe, disponible en:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_398103.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_398103.pdf)

Padilla Pérez, Ramón (2017), Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), disponible en:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41850/8/S1700275\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41850/8/S1700275_es.pdf)

Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone (2016), Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, disponible en:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf)

Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabelotti (eds.) (2006), Upgrading to compete: Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.

Rhi-Sausi, José Luis y Nahuel Oddone (2009), «Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas», José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato (coords.). Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

Rodríguez Vázquez, Horacio y Nahuel Oddone (2015), «Alianzas público-privadas como motor de la innovación local transfronteriza», Kenia Ramírez Meda, Marcela Reyes Ruíz y Adela Figueroa Reyes (coords.), Gobernanza y políticas públicas. Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.

Rodrik, Dani (2004), Industrial Policy for the Twenty-First Century, documento preparado para la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI, disponible en:  
<https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>

Rozemberg, Ricardo (2014), Relevamiento y distribución geográfica de cadenas de valor regionales. Working paper N° 157 - Serie de integración productiva regional 1 Integración productiva y cadenas de valor en el MERCOSUR. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e International Development Research Center, IDRC.

## Gobernanza, cooperación y desarrollo en el Triángulo del Norte y Estados Unidos

**José María Ramos García**

Profesor, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC.

El objetivo del capítulo es analizar el aporte de la gobernanza para gestionar una agenda multidimensional —migración, seguridad, COVID-19, empleo, desarrollo— y una agenda multiactor —gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil— en la frontera sur mexicana con Centroamérica, y en particular con los países del Triángulo Norte, y considerando el papel de las iniciativas del desarrollo del gobierno estadounidense.

### Introducción

En la coyuntura actual el estudio de las fronteras mexicanas, tanto sur como norte, es fundamental para una agenda del Estado mexicano, considerando la influencia y hegemonía de los Estados Unidos. La relación binacional ha sido asimétrica por la influencia geopolítica estadounidense. En contextos de conflictos bélicos las fronteras son el primer espacio de movilización humana por los desplazamientos en busca de seguridad. Se estima en cerca de 3.5 millones el éxodo humanitario de población ucraniana, según la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, lo que implica promover una mayor inclusión y respeto a sus derechos humanos y reducir la vulnerabilidad.

El conocimiento científico en tal contexto es imprescindible para prevenir riesgos y atenuar los impactos en las relaciones transfronterizas con Estados Unidos. Eso explicaría que los problemas fronterizos en lugar de disminuir son más más complejos, en especial la migración, inseguridad, cambio climático, desempleo, violencia y tráfico de drogas, entre otros.

La importancia de los Estados Unidos es estratégica, considerando su papel en la definición de una diversidad de políticas que generan impactos sociales y políticos en las fronteras, y en la relación diplomática. Desde esta perspectiva, el conocimiento científico sobre los Estados Unidos se concibe como un problema y una oportunidad para crear bienes públicos en las fronteras mexicanas.

El gran reto de la gestión y de la política migratoria del Estado mexicano es conciliar los principios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (Organización de las Naciones Unidas, 2018), con los efectos actuales de la pandemia y con la agenda de la cooperación internacional. Esta es promovida por la Organización Mundial de Salud, OMS, la Organización Panamericana de Salud, OPS, y la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, en la frontera sur mexicana y con Centroamérica.

La coyuntura de la pandemia y pospandemia y sus avances, ha planteado una agenda diversa que implica la necesidad de reactivar las economías locales y regionales con una óptica del desarrollo local y regional, pero que no ha sido posible por las dificultades de gestión de tales políticas de desarrollo de parte de los países del Triángulo Norte.

El reto de la agenda de gobernanza multiactor es promover una agenda eficaz para el desarrollo y la seguridad, que está asociada con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (Organización de las Naciones Unidas 2018). De igual forma, la política de seguridad humana está vinculada con la propuesta mexicana y de la CEPAL (2019) de un «Plan para el Desarrollo Integral de Centroamérica», en el cual se proponen alternativas para reducir la emigración hacia México. Esta iniciativa es considerada relevante en la coyuntura actual, considerando el aumento en los flujos migratorios como producto de uno de los efectos sociales de la pandemia, y la necesidad de fortalecer una política integral en materia de salud acorde a los protocolos establecidos por la OMS y la OPS.

La administración del expresidente Trump polarizó la agenda binacional y en parte la relación con Centroamérica, promovió una agenda compleja en materia de migración y en tráfico de drogas. El ascenso del presidente Biden en enero de 2021 fortaleció la agenda en materia de gestión migratoria, cambio climático, infraestructura y comercio bajo el T-MEC y la propuesta de un plan de desarrollo hacia Centroamérica. Sigue pendiente avanzar hacia tal agenda de desarrollo, y una agenda de frontera segura desde la perspectiva de una eficaz colaboración transfronteriza para reducir las variaciones de la pandemia por Covid-19.

### **Gobernanza, fronteras, migración y salud**

El estudio de las fronteras es estratégico para el Estado mexicano, considerando la complejidad de los problemas fronterizos con respecto a la inseguridad, migración, pandemia, ambiente, desempleo, procesos socioculturales transfronterizos y riesgos a la seguridad nacional. Para ello se propone un modelo de gobernanza para gestionar tal complejidad social con alternativas y políticas que disminuyan tal complejidad, con iniciativas de cambio, innovación y saberes sociales. Esta innovación se entiende como la capacidad institucional de crear valor social, con base en el talento y la creatividad social, y que incida en la solución de los problemas sociales en beneficio de los grupos vulnerables.

El marco de análisis se fundamenta con base en la gobernanza, seguridad, desarrollo, migración y salud. El papel de la gobernanza en el sector público (Aguilar, 2019) es fundamental, porque orienta los procesos de cambio institucional (reforma del Estado y sus procesos de toma de decisiones en la gestión y política migratoria) y una gobernanza humanitaria (Pincock et al., 2021); asociada con la diversidad de actores que participan en la gestión migratoria con acciones de cooperación humanitaria, inclusión y cohesión social.



Y especialmente en materia de gestión para el desarrollo, que implica construir un espacio de desarrollo entre los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Integra la movilidad humana a un desarrollo con igualdad y sostenibilidad, de acuerdo con el Pacto de Marrakech.

Igualmente, se considera el enfoque de seguridad humana en términos de seguridad de empleo, ingresos, educación, protección social y medios de vida. El reto conceptual, metodológico y de intervención es cómo hacer viable, desde la gobernanza, la gestión y las políticas, y su impacto en el desarrollo local y regional en los países del Triángulo Norte. Tal viabilidad está asociada a las capacidades institucionales de sus Estados, gobiernos y administraciones de generar incentivos para regular flujos migratorios, y promover alternativas de crecimiento con los recursos provenientes de las remesas.

La eficacia del papel del Estado se fortalece con su articulación con la gobernanza para resultados, entendida esta en términos de capacidades institucionales para generar valor público (Falcao y Marini, 2010). En tal contexto, los actores no estatales tienen un papel sobresaliente para hacer viable una agenda transfronteriza e internacional para el desarrollo, según sus capacidades y agenda estratégica. Para el caso de México con respecto a su frontera sur con los países de Centroamérica, implica una diversidad de problemas en materia de migración, seguridad fronteriza, salud, derechos y empleo.

La premisa que se plantea es que la gobernanza —entendida como capacidades institucionales para gestionar una agenda multinivel, multidimensional y multiactor para el desarrollo— condiciona a las políticas, y con ello promover procesos de una mejor cooperación y planificación transfronterizas según una agenda del desarrollo, tanto en un contexto de pandemia como de pospandemia.

La importancia de gestionar una compleja agenda migratoria multinivel: nacional, fronterizo, transfronterizo y binacional y multidimensional (fronteras, cooperación transfronteriza, seguridad, derechos humanos, migración, bienestar, inclusión, vulnerabilidad) se refleja en la política migratoria en tres entornos complejos: la frontera sur y Centroamérica, las políticas de Estados Unidos y de México en ambas regiones fronterizas.

El enfoque de gobernanza es complementado con el enfoque de gobernanza de la migración planteada por Betts (Betts, 2011: 1 – 3) y en particular su enfoque de la migración como un proceso transnacional.

El desafío de la gobernanza de la migración es cómo hacer viable los distintos objetivos propuestos del **Plan de Desarrollo** de Centroamérica (CEPAL, 2019):

- Priorizar derechos humanos de migrantes y refugiadas en el centro en todo el ciclo migratorio que consiste en origen, tránsito, destino y retorno.
- Incorporar el principio de no discriminación en el ciclo migratorio.
- Políticas para atender personas desplazadas por violencias y desastres.

- Acciones integrales en barrios precarios de partida, paso, llegada y retorno, así como en ciudades intermedias receptoras de migrantes.
- Programas para superar hambre y pobreza rural en territorios de alta propensión migratoria.
- Insta a incluir a migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y retornados a sistemas educativos.
- Construir acuerdos en materia de derechos y seguridad social.

Estos objetivos son importantes pero complejos, porque implican la gestión de la interrelación de los problemas de derechos, ciclos migratorios, desplazamientos forzosos, tejidos sociales, pobreza y alternativas de empleo local y comunitario.

Estos problemas implican la necesidad de promover un enfoque de corresponsabilidad migratoria, acorde a los efectos promovidos por las caravanas de migrantes desde octubre de 2018 y los efectos de la pandemia de la Covid-19. Lo que implica vincular la gobernanza con una eficaz gestión de la política migratoria, y una efectiva coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales locales, estatales y federales, con respecto a las iniciativas de seguridad y desarrollo hacia la frontera sur y con los países del Triángulo Norte.

Este marco multidimensional es el principal reto para implementar una eficaz gobernanza para el desarrollo en Centroamérica, y en particular en la región del Triángulo Norte. De ahí la cuestión de por qué no ha sido posible establecer políticas de desarrollo en los últimos 30 años que hayan sido capaces de contrarrestar y abatir las problemáticas de la región.

Uno de los desafíos para los gobiernos de México, Estados Unidos y Centroamérica —el Triángulo Norte en particular— es si puede ser posible implementar una eficaz gobernanza y corresponsabilidad migratoria que detonen la reducción de la migración irregular centroamericana en el mediano y largo plazo. Esto a través de la implementación de un eficaz programa para el desarrollo, en un marco en que programas similares no se han implementado o no han sido viables de generar crecimiento, y con ello la reducción de los flujos. Por ello el desafío de la gobernanza de políticas implica atender las siguientes dimensiones del desarrollo (CEPAL, 2019):

- Desarrollo económico: fiscalidad e inversión; integración comercial, energética y logística.
- Bienestar social: educación, salud y trabajo.
- Sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos.
- Gestión integral del ciclo migratorio con seguridad humana (derechos, medios de vida y seguridad centrada en las personas).

Estas dimensiones del desarrollo conllevan fortalecer una eficaz institucionalidad del Estado, gobierno y administración en los países del Triángulo Norte, con base en el fortalecimiento de políticas para el desarrollo y la competitividad y el bienestar en las fronteras mexicanas con Centroamérica; y de esta región con sus contrapartes, disminuyendo las asimetrías. En tal contexto, entre los retos del papel del Estado están fortalecer y hacer viable una agenda basada en:

- Fiscalidad progresiva para priorizar inversión pública y eliminar privilegios fiscales.
- Fortalecer administración tributaria.
- Transparencia y rendición de cuentas para mejorar la calidad de gasto y reducir corrupción.
- Priorizar empleo y salario mínimo y protección frente al desempleo.
- Políticas industriales con fomento a la innovación, la ciencia y la tecnología con sostenibilidad ambiental (CEPAL, 2019).

En materia de salud, la OPS (Organización Panamericana de la Salud, 2020) promueve la cooperación con respuestas de salud dentro de sus territorios y a través de las fronteras, para contener la propagación de los casos de Covid-19 entre las poblaciones migrantes y vulnerables (Salvatierra-Izabá, et al., 2020).

El desafío es la viabilidad de implementar políticas orientadas al fortalecimiento de políticas reactivas, preventivas y estratégicas con base en los servicios de atención primaria en las zonas fronterizas, y el intercambio de información en materia de Covid-19. De ahí el reto de fortalecer la capacidad de gestión y la planificación institucional del Estado mexicano para atender los riesgos y amenazas en esos flujos migratorios procedentes de Centroamérica. Y plantear una agenda hacia una frontera segura en materia de salud, seguridad y el desarrollo de la región, acorde a las prioridades acordadas en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y las recomendaciones de salud tanto de la OMS como de la OPS.

En este contexto es fundamental promover una eficaz gobernanza migratoria para el desarrollo y la cooperación transfronteriza, en lugar del cierre de las fronteras, como una opción para controlar la curva de contagio de la pandemia. De lo contrario no será posible reactivar la economía de los países, lo que implica liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de los Estados. Ello mediante políticas para el desarrollo, bajo una coordinación interinstitucional en la cual sean integradas las agendas de salud, económicas y sociales, con políticas para bienestar que reduzcan las desigualdades:

- Universalizar la educación segura hasta secundaria, especialmente en zonas de alta violencia: proyecto para retener a 500,000 niñas, niños y jóvenes.
- Otorgar becas académicas y de sustento para la educación vocacional y técnica.
- Promover movilidad laboral con organizaciones de empleadores y trabajadores.
- Cerrar brechas salariales y de ingreso laboral entre hombre y mujeres.
- Implementar un sistema público de cuidados con prioridad hacia la primera infancia, niños, niñas y adolescentes y adultos mayores.
- Cerrar asimetrías de bienestar de los pueblos indígenas en el marco de sus derechos.
- Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, rural y urbana (CEPAL, 2019)

Estas diversas propuestas de política para Centroamérica se enfrentan al desafío de fundamentar un eficaz modelo de planificación estratégica según los avances de las políticas de seguridad y desarrollo en los últimos 15 años. Concluyendo que el déficit de gobernanza en el cambio institucional y en la implementación de las políticas determina la dificultad de promover el desarrollo en la región del Triángulo Norte, promoviendo procesos de inclusión, cohesión social y sustentabilidad.

### **Gobernanza, pandemia y control en fronteras**

El contexto económico y social por la pandemia de Covid -19 ha modificado las relaciones internacionales (Bringel, 2020), mediante un fortalecimiento de las políticas de control fronterizo de parte de los países que priorizan la seguridad nacional por encima del derecho humano a migrar (Loyer y Giblin, 2020). Por ello no fueron promovidos mecanismos de paradiplomacia, en términos de una eficaz cooperación transfronteriza en materia de salud, limitando con ello la coordinación y la planificación de los riesgos en el tema de la pandemia. En consecuencia, disminuyeron los valores de solidaridad, cooperación y coordinación para promover fronteras seguras en materia de salud.

Este enfoque sigue siendo válido para fortalecer las políticas pospandemia considerando la necesidad de fortalecer las economías, la salud y el control de fronteras; y en particular la importancia de una gestión transversal de los flujos migratorios hacia México y Estados Unidos, tomando en cuenta la prioridad estadounidense de la migración del Triángulo Norte.

En el caso de la frontera de México con Centroamérica, es factible afirmar que la migración de centroamericanos hacia los Estados Unidos no va a detenerse por la pandemia de Covid-19. Por el contrario, la tendencia es que seguirá aumentando por la crisis socioeconómica que se espera en la región provocada por la pandemia (Díaz Arias y Viales Hurtado, 2020). Debido a ello sería necesario

promover los procesos de cooperación transfronteriza para un enfoque de fronteras seguras con protocolos sanitarios compartidos, con una agenda de migración y seguridad multinivel. Y en el contexto de pospandemia, la importancia de plantear a los Estados Unidos una agenda de desarrollo en el cual la transparencia, una eficaz institucionalidad y la rendición de cuentas, sean también parte de la agenda de los países del Triángulo Norte.

Esta agenda diversa justifica la implementación de un enfoque eficaz de gobernanza con una paradiplomacia multinivel, multiactor y transversal para la cooperación internacional para el desarrollo. Ello implica fortalecer los elementos básicos del modelo de gobernanza: visión, dirección, cooperación, coordinación, incentivos, evaluación, coordinación, planificación estratégica, evaluación y monitoreo.

La propagación de la pandemia en estas zonas es motivo de preocupación grave y acción inmediata para la OPS, y por ello se han coordinado con autoridades de salud locales para incrementar la vigilancia epidemiológica (Salvatierra, et al., 2020). El reto es conciliar las agendas de migración, derechos humanos, inclusión laboral y atención primaria en materia de salud para grupos vulnerables. Este proceso es complejo, porque implica integrar agendas institucionales internacionales, que no necesariamente se adaptan en función de las limitadas capacidades institucionales en la frontera sur mexicana. Una eficaz gobernanza articulada con la paradiplomacia debería tener la capacidad de gestionar esa agenda multidimensional, bajo una política que regule dichas agendas.

Un desafío de la gobernanza institucional y humanitaria bajo la agenda de la Covid-19 y la pospandemia, es promover un enfoque de gestión integral, bajo la premisa de que los cierres fronterizos son eficaces si se combinan con otras medidas para romper la transmisión del coronavirus. Fundamentalmente, si se reconoce la debilidad de los sistemas sanitarios nacionales (Pastor, 2020). Con lo cual, se puede reflejar la inutilidad de la estrategia del cierre formal de las fronteras, factores que en su conjunto están incidiendo en la emigración centroamericana, y cuyas acciones reactivas no han permitido planificar los flujos migratorios hacia Estados Unidos, lo cual ha generado ciertas tensiones con el país estadounidense.

Tal situación refleja la relevancia de promover una eficaz cooperación transfronteriza para promover fronteras seguras en materia de seguridad, salud e inclusión social. De esta manera se plantea la necesidad de articular la gobernanza humanitaria con la paradiplomacia, bajo la integración de las agendas de carácter social, migración, derechos humanos y salud. Estos temas son fundamentales en la agenda de reactivación pospandemia, y en particular la capacidad institucional de crear alternativas locales de empleo a través del desarrollo comunitario. Uno donde el papel de las remesas internacionales es fundamental para hacer viable opciones válidas de desarrollo.

## La propuesta de Plan para Desarrollo Integral de Centroamérica y la pandemia

Este Plan pretende promover una política de desarrollo y de seguridad humana, como una alternativa paralela a la de control y regulación migratoria. Podría considerarse como una alternativa para reducir los efectos de pandemia de Covid-19, y se concibe fundamental para reactivar una agenda del desarrollo y de cooperación de fronteras en el marco de la pospandemia.

Se concibe que el control de la pandemia como la reapertura económica en la región y en las fronteras requieren liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de los Estados, bajo políticas nacionales que integren las dimensiones de salud, económicas y sociales. El potencial es amplio, si se concibe como parte de la cooperación internacional para el desarrollo prevista en el Pacto Mundial de Migración (Organización de las Naciones Unidas, 2018), en términos de mejorar la colaboración transfronteriza bajo una gobernanza multinivel y transversal.

El 10 de diciembre de 2018 en la Conferencia para el «Pacto Mundial sobre la migración» en Marrakech, fue presentado el Plan de Desarrollo Integral, con el apoyo de los presidentes del norte de Centroamérica, México y la propia CEPAL (2019).

El Gobierno de México impulsa el Plan Integral de Desarrollo con la colaboración de la CEPAL. La iniciativa contempla distintos proyectos para impulsar el desarrollo económico de Guatemala, Honduras y El Salvador, y de este modo atenuar las causas estructurales que detonan los flujos migratorios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019). México propuso al inicio de la nueva administración federal mexicana una agenda de movilidad humana y de fomento al desarrollo en Centroamérica. Desde esa perspectiva, México enfrenta el reto de definir una agenda de seguridad y desarrollo con Estados Unidos, en la cual se complementen ciertas prioridades comunes; al igual que integrar una agenda post Covid-19, basada en las orientaciones de la OPS y su modelo de atención primaria, y el modelo de gobernanza humanitaria bajo una corresponsabilidad y una eficaz participación de diversos actores multinivel.

Las principales políticas para el desarrollo de Centroamérica propuestas en el Programa son las siguientes:

- (1) Desarrollo económico: fiscalidad e inversión, integración comercial, energética y logística.
- (2) Bienestar social: educación, salud y trabajo.
- (3) Sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos.
- (4) Gestión integral del ciclo migratorio con seguridad humana (derechos, medios de vida y seguridad centrada en las personas) (CEPAL 2019).

La viabilidad de la implementación del Plan dependerá de los siguientes factores: fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países centroamericanos, capacidad de elaboración y ejecución de políticas transversales en materia de gestión migratoria, salud y en general, desarrollo. Al igual que promover una mayor institucionalidad en los países del Triángulo Norte, en términos de capacidades de gestión, gobernanza y de políticas para promover mayor desarrollo, transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción.

La propuesta del Plan podría fortalecer una agenda en materia de salud según protocolos sanitarios establecidos por la OMS, considerando los efectos de pandemia en la región (aumento de enfermedades crónicas, efectos psicosociales, fortalecer la vigilancia epidemiológica); en particular en grupos vulnerables como los adultos mayores de estratos populares y las poblaciones migrantes.

### **Plan Económico hacia Centroamérica: la propuesta de Estados Unidos**

La administración del presidente Joe Biden prospecta asegurar que las naciones de Centroamérica, especialmente El Salvador, Guatemala y Honduras —es decir, los países del Triángulo Norte— sean fuertes, seguros y capaces de ofrecer oportunidades futuras para su propia gente (Biden, 2020). Actualmente, el Triángulo Norte enfrenta enormes desafíos debido a la violencia, las organizaciones criminales transnacionales, la pobreza y las instituciones públicas corruptas e ineficaces (International Crisis Group, 2018).

La estrategia integral del gobierno del presidente Biden para Centroamérica considera las siguientes estrategias: desarrollar una estrategia regional integral de cuatro años y \$ 4 mil millones para abordar los impulsores de la migración desde Centroamérica; movilizar la inversión privada en la región; mejorar la seguridad y el estado de derecho; abordar la corrupción endémica y priorizar la reducción de la pobreza y el desarrollo económico (Biden, 2020).

Entre las cuestiones centrales se pueden plantear las siguientes: ¿Es viable esta propuesta del gobierno de Estados Unidos? Dependerá de los siguientes factores: fortalecer el estado de derecho en el Triángulo Norte; promover contralorías sociales para supervisar los recursos internacionales; capacidad para implementar políticas integrales para promover la competitividad y el bienestar y promover acuerdos migratorios laborales con Estados Unidos, según visas H2A.

La nueva política migratoria estadounidense está redefiniendo la agenda con México y Centroamérica. Este cambio se reflejó en la reunión del canciller mexicano Marcelo Ebrard a mediados de marzo de 2021 con Roberta Jacobson, entonces coordinadora de la frontera sur del gobierno de Estados Unidos; con Juan González, director senior de Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional y Ricardo Zúñiga, enviado especial del Departamento de Estado para el Triángulo Norte. El cambio se puede ver en la diversidad de temas abordados durante la reunión: gestión migratoria, inclusión y desarrollo laboral, protección legal de menores, mecanismos de control anticorrupción, derechos humanos, seguridad fronteriza, ley migratoria y atención a la Covid-19.

En este escenario es importante promover un enfoque de gobernanza multidimensional y de paradiplomacia, para gestionar de manera conjunta los diferentes actores y preocupaciones asociadas a la migración (Covid-empleo, seguridad, medio ambiente y desarrollo en general). La ausencia de una gobernanza efectiva de las diferentes dimensiones que implica el desarrollo en las comunidades marginadas, ha provocado diversos problemas asociados a la migración centroamericana a México y Estados Unidos, como seguridad, Covid-19, medio ambiente, empleo y desarrollo, que debe gestionarse de forma integral. El déficit de gobernanza y de paradiplomacia implicará la dificultad de que los flujos migratorios no se reduzcan en el corto y mediano plazo hacia la frontera estadounidense.

Un indicador de este impacto en el flujo migratorio irregular en las fronteras mexicanas —sur y norte— se refleja en que según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP, en inglés), este país ha detenido a más de 1.5 millones de migrantes irregulares en la frontera con México en lo que va del año fiscal 2021. En este año fiscal se han expulsado 937.628 inmigrantes bajo el Título 42, decretado por el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades, CDC, para reducir la posibilidad de contagios de Covid-19. Cabe destacar que tal expulsión de migrantes no implica ningún protocolo sanitario transfronterizo. En el año fiscal previo (2020), las autoridades estadounidenses efectuaron 458.088 detenciones de migrantes en la frontera, según información del CBP. Ello refleja un aumento de cerca del 200% en el número de detenciones en el año fiscal 2021, quienes en su mayor parte cruzaron por la frontera sur con destino a la frontera estadounidense.

La diferencia de las propuestas hacia Centroamérica del gobierno del presidente Joseph Biden con respecto al Plan para el Desarrollo Integral de Centroamérica propuesto por México y la CEPAL, radica en que el gobierno estadounidense promueve una iniciativa orientada a fortalecer de manera más explícita la inversión para el crecimiento, generación de empleos y control de los flujos migratorios; con mecanismos para promover la institucionalidad, la transparencia, mecanismos anticorrupción — con un enfoque de seguridad nacional— y la rendición de cuentas, con base en un creciente rol activo de organismos de la sociedad civil.

En cambio, la propuesta mexicana con apoyo de la CEPAL (2019) tiene un enfoque de mediano y largo plazo, y los proyectos de inversión propuestos no han tenido financiamiento en los dos últimos años. De ahí la importancia de la inversión de Estados Unidos por cerca de 4 mil millones de dólares. Algo interesante también de la propuesta estadounidense es que no le concede relevancia central a la seguridad fronteriza y los temas de corrupción institucional. Ambas propuestas le conceden una relativa importancia al control de la pandemia con un enfoque transversal (ambiente, migración, empleos). Para lo cual son fundamentales estas aristas, debido al impacto que están ejerciendo en los flujos migratorios. Por último, la propuesta mexicana requiere fundamentar una mayor viabilidad con los elementos de gestión, asociados con el modelo de gobernanza (Véase Cuadro 1).



Cuadro 1 Comparativo de las propuestas destinadas a los países centroamericanos por parte de México y la CEPAL y el gobierno de los Estados Unidos

INICIATIVA DE MEXICO Y CEPAL, 2018	INICIATIVA DE GOB EEUU, 2020
Objetivos diversos priorizando el crecimiento	Objetivos diversos priorizando institucionalidad, el desarrollo y seguridad fronteriza para regular la emigración
Estrategias diversas con participación de varios actores Limitados consensos con actores	Estrategias diferenciadas para fortalecer EDOS con mayor capacidad anticorrupción Papel central de empresarios y OSC
Dirección no es clara, con EDOS con limitada institucionalidad	Dirección multinivel con papel central de EDOS con propuesta de mayor institucionalidad
Coordinación general	Coordinación multinivel con propuesta de liderazgo gubernamental, OSC y empresarios
No son claros los incentivos para promover competitividad y seguridad	Incentivo de promoción de inversiones por 4 mil millones y participación del sector privado y OSC
Planificación estratégica en distintos plazos	Planificación de corto y mediano plazo
Evaluación limitada	Evaluación estratégica del potencial político para hacer viable la propuesta

Elaboración propia

### Algunas perspectivas del papel de la gobernanza en la gestión de las fronteras

El aporte de la gobernanza se fundamenta en sus capacidades institucionales, y con ello promover la cooperación y planificación transfronteriza en contextos complejos y asimétricos, según la diversidad de problemas sociales, de derechos, legal, violencia, migración, pandemia y ambiente. El problema es en qué medida los municipios o Estados fronterizos en el sur de México tienen interés en plantear una agenda propia, según los problemas que se comparten —trata, violencia, inseguridad, trasiego de drogas— y/o de colaboración con el gobierno federal y con sus contrapartes del Triángulo Norte, cuando dichos problemas no necesariamente han sido prioritarios, y que se han agudizado en la actual coyuntura de la problemática migratoria en la frontera sur mexicana. El incentivo local, estatal y regional de una agenda de gobernanza multinivel podría ser los recursos para promover una agenda para el desarrollo en la frontera sur, según la propuesta del gobierno estadounidense.

El reto de la gobernanza para promover la cooperación transfronteriza es complejo, en especial por los desafíos que implica la gestión migratoria y su diversidad de problemas. Dicha agenda ha generado varios problemas afines (derechos humanos, discriminación, violencia, corrupción, normatividades), lo cual aumenta la complejidad de la agenda de seguridad fronteriza y del desarrollo local en la frontera sur mexicana, y en la relación con los países del Triángulo Norte.

En tal sentido la gobernanza puede fortalecer su aporte en términos de incidencia en la resolución y/o disminución de los problemas fronterizos, si se articula con sus principales elementos de gestión (liderazgo, coordinación, dirección, planificación, evaluación). De esta manera se fortalece su aporte conceptual y de incidencia para generar valor en los procesos de cooperación transfronteriza o internacional.

La vigencia y futuro de la gobernanza desde la perspectiva de incentivar procesos de cooperación transfronteriza, está sujeta a fortalecer su capacidad institucional para incidir y crear valor, en contextos complejos desde el punto de vista social, asimétricos y con una agenda multidimensional y con diferentes actores con intereses políticos, sociales y económicos contrapuestos.

### **Consideraciones finales**

Se ha expuesto un análisis del aporte de la gobernanza para gestionar una agenda multidimensional (migración, seguridad, Covid-19, empleo, desarrollo) y una agenda multiactor (gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil) creando valor público para las comunidades migrantes. También se analizaron las propuestas de políticas de desarrollo de las administraciones de México y de los Estados Unidos hacia Centroamérica (los países del Triángulo Norte).

La premisa que se planteó es que la gobernanza entendida como capacidades institucionales para gestionar una agenda multinivel, multidimensional y multiactor, condiciona el papel y los resultados de una mejor cooperación y planificación de tal agenda diversa. En tal sentido, el análisis aportó la relevancia de la gobernanza, la gestión y la formulación de políticas para impulsar alternativas de desarrollo local, comunitario y regional en función de la viabilidad de las distintas propuestas.

La agenda migratoria es multidimensional. Es más compleja, participan diferentes actores con diversos intereses y en diferentes niveles que generalmente no se coordinan. La Covid-19 ha generado mayores efectos en materia de desempleo, que aunado a los problemas de violencia, inseguridad y los fenómenos climáticos que caracterizan a los países del Triángulo Norte, está generando una mayor migración irregular; tanto de mexicanos como centroamericanos, en especial familias, menores no acompañados y adultos.

Son importantes las propuestas de programas de desarrollo de México y Estados Unidos a Centroamérica planteadas en los últimos años. Sin embargo, su mayor desafío es la viabilidad en el corto plazo, generando valor para las comunidades expulsoras, y una mejor gestión en la política migratoria del gobierno de Estados Unidos. La viabilidad de los programas de desarrollo hacia Centroamérica depende de una eficaz gobernanza y una paradiplomacia efectiva e integral de los problemas de migración, seguridad, violencia, Covid-19 y empleo.

El estudio de las fronteras es estratégico para el Estado mexicano, Centroamérica y los Estados Unidos, considerando la complejidad de los problemas fronterizos y la importancia de reactivar las economías locales en el marco de la pospandemia. Para ello es fundamental incentivar la innovación social comunitaria. Esta innovación se entiende como la capacidad institucional de crear valor público, con base

del talento y la creatividad social, y que incida en la solución de los problemas sociales, en beneficio de los grupos vulnerables.

El desafío de la innovación social en regiones fronterizas implica el desarrollo de soluciones útiles y sostenibles para promover un desarrollo comunitario o rural, y adaptar las buenas prácticas y los saberes sociales de la cooperación transfronteriza. Para ello es fundamental la gestión de ecosistemas institucionales y sociales que movilicen el talento individual, el colectivo y los saberes sociales, promoviendo valor público.

A manera de coyuntura, la relevancia de los flujos migratorios centroamericanos y de México hacia los Estados Unidos, y sus alternativas de solución, podría tener menor prioridad en la agenda estadounidense, dado el impacto de la invasión rusa a Ucrania y sus efectos en el éxodo humanitario.

El gobierno estadounidense propone acoger a un máximo de 100.000 refugiados ucranianos y de otras nacionalidades que hayan huido de Ucrania tras la invasión rusa, y que donará 1.000 millones de dólares más en ayuda humanitaria al país. La prioridad será acoger a aquellos migrantes con familiares en Estados Unidos. Tal anuncio se contextualiza en el marco de las reuniones del presidente Biden en Bruselas con la OTAN, el G7 y la Unión Europea, UE, a fines de marzo de 2022.

Es de destacar que tras el inicio del conflicto armado, el gobierno de Estados Unidos otorgó el 3 de marzo el Estatus de Protección Temporal, TPS, a los ciudadanos de Ucrania que ya se encontraban en el país, pero no a quienes recién llegan a su frontera. Esta situación fortalecerá la movilidad migratoria a esta frontera, como ha sucedido con anterioridad con las comunidades migrantes centroamericanas y haitianas.

La crisis humanitaria conlleva a promover eficaz gobernanza humanitaria multinivel y multidimensional, en donde interactúan dinámicas migratorias, sociales, culturales, derechos, sanitaria, inclusión. De ahí la importancia de que la política migratoria y de refugio de Estados Unidos trate de conciliar el derecho a promover una protección humanitaria, en virtud del derecho internacional y la atención a la salud pública por la emergencia de la Covid-19 y sus variaciones.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2019), La Gobernanza del Sector Público. El Colegio de Jalisco.
- Betts, A. (2011), Global Migration Governance. Edited by Alexander Betts. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.001.0001>.
- Biden, J. (2020), «The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America». The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America. 2020. <<https://joebiden.com/centralamerica/>> (Consulta: 16 de enero de 2021).
- Bringel, B. (2020), «Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa». Geopolítica(s) 11(Especial) 2020: 173-187. DOI: <https://doi.org/10.5209/geop.69310>
- CEPAL. (2019). «Hacia Un Nuevo Estilo de Desarrollo: Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, Áreas de Oportunidad y Recomendaciones de La CEPAL». Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Díaz Arias, D.; Viales Hurtado, R. (2020). «Central America: Neoliberalism and COVID-19». Geopolítica(S) 11: 53–59. DOI:<https://doi.org/10.5209/GEOP.69017>.
- Falcao, H. y Marini, C. (2010). Una Guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública, Brasilia, Instituto Publix.
- ICG. (2018). «La Frontera Sur de México: Seguridad, Violencia y Migración en la Era Trump». International Crisis Group, <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/066-mexicos-southern-border-spanish.pdf>> [Consulta: 23 de marzo de 2021].
- Loyer, B.; Giblin, B. (2020). «What Geopolitical World after 2020?» Geopolítica(S) 11: 115–26. DOI:<https://doi.org/10.5209/GEOP.69250>.
- ONU. (2018). «Conferencia Intergubernamental Encargada de Aprobar El Pacto Mundial Para la Migración Segura, Ordenada y Regular». Asamblea General de Naciones Unidas. Vol. 2018. Marruecos. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>.
- ONU. (2020). «La Exclusión es Cara y la Inclusión Rentable: Cómo Solventar las Crisis de Refugiados y Migrantes Durante la Pandemia de Coronavirus». New York. Organización de las Naciones Unidas. <<https://news.un.org/es/story/2020/06/1475382>> [Consulta: 15 de junio de 2020]

OPS. (2020). «La Cooperación Transfronteriza en Las Américas es Clave para Acabar con el Coronavirus». New York. Organización Panamericana de la Salud.

<<https://news.un.org/es/story/2020/06/1476082>> [Consulta: 18 de octubre de 2020]

Pincock, K.; Betts, A.; Easton-Calabria, E. (2021). «The Rhetoric and Reality of Localisation: Refugee-Led Organisations in Humanitarian Governance». *The Journal of Development Studies*. 57 (5): 719–34.

<https://doi.org/10.1080/00220388.2020.1802010>.

Salvatierra-Izabá, B.; López Rivas, G., Ramírez López, C. (2020). «Desempleo, Migración y Seguridad Alimentaria en Tiempos de la COVID-19, Regiones Transfronterizas de Chiapas y Centroamérica.

Chiapas, México». *Relaciones Transfronterizas, Cooperación Internacional y Financiamiento. El Colegio de la Frontera Sur. Ocosingo: El Colegio de la Frontera Sur.* <https://www.ecosur.mx/23236-2/>.

SRE y SEGOB. 2019. «La Política Migratoria de México es Soberana y busca preservar los Derechos de los Migrantes». México. Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación.

<<https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes#:~:text=Comunicado%2520conjunto%2520SRE%2520SEGOB&text=El%2520Gobierno%2520de%2520M%2520C3%25A9xico%2520ha.causas%2520estructurales%25>> [Consulta: 23 de enero de 2020]

# Localización de los ODS en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur transfronteriza en América Latina

Tahina Ojeda

## Resumen

El objetivo de este artículo es estudiar el proceso de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, en espacios fronterizos en América Latina. Se analiza el rol estratégico que cumplen los gobiernos locales y regionales y la cooperación Sur-Sur transfronteriza en dicho proceso. Presenta un marco analítico y propositivo para la interpretación e implementación de los ODS en espacios fronterizos, atendiendo a las necesidades específicas del contexto. Expone tres experiencias de gobiernos locales y regionales relacionadas con la localización de los ODS en espacios fronterizos, y explica cómo se ha empleado la cooperación Sur-Sur transfronteriza en cada uno de ellos.

### Palabras clave

Localización de ODS, cooperación Sur-Sur transfronteriza, espacios fronterizos, desarrollo sostenible, Agenda 2030, América Latina.

### ABSTRACT

The objective of this article is to study the process of localization of the SDGs in border areas in Latin America, analyzing the strategic role played by local and regional governments as well as cross-border South-South cooperation in this process. It presents an analytical and proactive framework for the interpretation and implementation of the SDGs in border areas, in accordance with the context's specific needs. The article presents three local and regional government experiences related to the localization of the SDGs in border areas and explains how South-South cross-border cooperation has been used in each one of them.

### Keywords

Localization of the SDGs, South-South cross-border cooperation, border areas, sustainable development, 2030 Agenda, Latin America.

### RÉSUMÉ

L'objectif de cet article est d'étudier le processus de localisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) dans les zones frontalières d'Amérique latine, en analysant le rôle stratégique joué par les gouvernements locaux et régionaux ainsi que la coopération transfrontalière Sud-Sud dans ce processus.

Il présente un cadre analytique et proactif pour l'interprétation et la mise en œuvre des ODD dans les zones frontalières, conformément aux besoins spécifiques du contexte. L'article présente trois expériences de gouvernement local et régional liées à la localisation des ODD dans les zones frontalières et explique comment la coopération transfrontalière Sud-Sud a été utilisée dans chacune d'entre elles.

### **Mots-clés**

Localisation des ODD, coopération transfrontalière Sud-Sud, zones frontalières, développement durable, Agenda 2030, Amérique latine.

## **Introducción**

El ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles reconoce el papel de los actores locales en el desarrollo sostenible. Entre ellos a los gobiernos locales y regionales, GLR. Además, reconoce que la planificación y la implementación de las políticas de desarrollo deben ser procesos multinivel y multiactor, donde lo local es una pieza clave para conseguir los objetivos planteados. Los GLR están llamados particularmente a la localización de la agenda y a servir de bisagra para la articulación con el resto de los actores locales, tanto públicos como sociales y privados. Esta llamada al papel clave que los GLR cumplen en la implementación de la Agenda 2030, no solo es debida al ODS 11 sino que, además, la mayoría de las metas del resto de objetivos también incluyen referencias al trabajo cotidiano y las competencias de los GLR.

La implementación, el seguimiento y la evaluación de los ODS requieren de un proceso de localización coherente y articulado entre todos los niveles de gobierno, contando con el conjunto de actores interesados y aplicado en la totalidad de los territorios. Localizar o territorializar los ODS, se refiere al proceso de adaptación, implementación y monitoreo a nivel local. «Es el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación tanto a cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción “desde abajo”, y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local» (GTLRG, 2016: 5).

En este texto, siguiendo el espíritu del lema de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, se subraya la necesidad de no dejar a ningún territorio atrás. Por ello es preciso tomar en cuenta al conjunto de contextos subnacionales y regionales, poniendo también el foco en los espacios, zonas y regiones de frontera en la localización de los ODS.

La academia, en la medida en que también está llamada a la implementación de la Agenda 2030, debe apoyar con su investigación a todos los actores posibles, para fortalecer y promover sus actuaciones para

el desarrollo sostenible. En el caso de la cooperación Sur-Sur, CSS, en América Latina, estudiar la realidad y las experiencias de los actores que conviven en espacios fronterizos contribuye a la realización de políticas de desarrollo territorial más eficaces, así como a canalizar la planificación de la CSS —en sus formas descentralizada y transfronteriza— para tales fines. Por ello, el objetivo del artículo es estudiar la localización de los ODS en espacios fronterizos en América Latina y analizar el rol estratégico que cumplen los GLR y la CSS transfronteriza en dicho proceso.

Se empleó el método analítico con un enfoque cualitativo, desde el que se recopilaban e interpretaron testimonios, documentos y experiencias relacionadas con el objeto de estudio. Se emplearon fuentes primarias y secundarias. Las primarias constan fundamentalmente de informes y documentos técnicos de grupos de trabajo internacional sobre gobiernos regionales y locales, documentación de gestión de proyectos de CSS transfronteriza y diarios locales. Las secundarias constan de artículos académicos y publicaciones especializadas. Las técnicas de recolección de los datos cualitativos consistieron en: a) dos entrevistas semiestructuradas a informantes clave para el análisis de las experiencias presentadas, Guadalupe Simón (Provincia de Salta, Argentina)<sup>60</sup> y Lucy Larrosa (Gobierno de la Provincia de Cerro Largo, Uruguay)<sup>61</sup>; b) el estudio de casos; y c) la revisión de documentos de instituciones públicas y organizaciones internacionales.

La estructura del artículo se compone, tras esta introducción, de cinco partes: 1) Presentación del marco analítico de la Agenda 2030 y los ODS. 2) Estudio del papel de los GLR en la localización de los ODS en América Latina. 3) Análisis sobre la necesaria localización de los ODS en espacios fronterizos en América Latina. 4) Definición de la CSS transfronteriza como una herramienta útil para el cumplimiento de los ODS, donde se proponen variables que puedan servir a los GLR para la planificación de dicha cooperación. 5) Revisión de tres experiencias de CSS transfronteriza entre GLR relacionadas con ODS en América Latina. Se finaliza con las conclusiones y las fuentes citadas en el texto.

## La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada el 15 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de la ONU. Comprende 17 ODS<sup>62</sup>, 169 metas y 241 indicadores marco<sup>63</sup>. Los ODS representan solo uno de los componentes de la Agenda, ya que supone un compromiso destinado a realizar cambios profundos en el sistema internacional y todos los subsistemas que lo componen.

<sup>60</sup> Guadalupe Simón es Asesora Técnica de Cooperación Internacional de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta (Argentina). Es la responsable técnica de la coordinación y gestión del proyecto de cooperación Sur-Sur transfronteriza entre el Gobierno de Salta y el Gobierno de Antofagasta (Chile) «Programa de Intercambio y Fortalecimiento Internacional para la Gestión Internacional de Servicios Públicos e Intercambios Comerciales y Servicios Salta-Antofagasta».

<sup>61</sup> Lucy Larrosa es Coordinadora de Proyectos de Cooperación del Gobierno de la Provincia de Cerro Largo (Uruguay). Es la responsable técnica de la coordinación y la gestión del proyecto de cooperación Sur-Sur transfronteriza entre el Gobierno de Cerro Largo y el Gobierno de Bayé (Brasil) «Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo».

<sup>62</sup> El listado de los 17 ODS está disponible en: <https://bit.ly/2N6Qmx0>

<sup>63</sup> Cuenta con el «Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>



Como novedad, la Agenda 2030 adoptó el enfoque integrado de desarrollo sostenible, EIDS, que implica la necesaria interrelación de las dimensiones social, económica y ambiental, que van acompañadas de la participación de múltiples actores y con aplicación en múltiples niveles. Aplicar el EIDS supone entender que «no es posible avanzar de forma selectiva en algunas de sus metas; se debe reconocer la naturaleza multidimensional de los desafíos del desarrollo y la necesidad de producir simultáneamente beneficios de largo plazo en todos los ámbitos. [...] Este marco implica que, si se aplica un enfoque integrado, el progreso hacia un ODS puede llevar a éxitos en muchos otros» (PNUMA, 2016: 10).

Para reforzar el EIDS vale la pena precisar que, actualmente, la Agenda 2030 coexiste con otras que resultan complementarias entre sí, pues sus objetivos también repercuten en el desarrollo sostenible y convocan al total de los actores y agentes del desarrollo para su implementación. Estas son: 1) Nueva Agenda Urbana; 2) Acuerdo de París sobre Cambio Climático; 3) Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres; 4) Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación del Desarrollo. Los preceptos y orientaciones de estas cinco agendas no pueden ser asumidos de manera aislada ni pretender que se localice solo una de ellas en las políticas públicas. De hecho, en conjunto suponen el eje central de lo que aquí denominaremos como el actual marco internacional de orientación política para el desarrollo sostenible. El potencial transformador del EIDS, en combinación con dichas agendas, se verá seriamente desaprovechado en la medida que no se comprenda e implemente de manera interconectada por el conjunto de actores y niveles.

Poner en marcha la articulación de las dimensiones del EIDS supone el establecimiento de diálogos horizontales. Por tanto, los actores públicos, sociales y privados, en el nivel internacional, nacional y local están llamados a coordinar esfuerzos para dar respuesta al desafío que supone revertir los patrones actuales de desarrollo, y avanzar en términos de desarrollo sostenible. En este sentido, los actores locales, sobre todo los GLR, poseen características idóneas y experiencias relevantes para sumarse a las alianzas multiactor en la localización de los ODS en sus territorios.

### **El papel de los gobiernos locales y regionales en la localización de los ODS en América Latina**

Las agendas internacionales tienden a privilegiar el rol de los Estados y los gobiernos nacionales en menoscabo de los GLR y de las ciudades y pueblos. Sin embargo, esta tendencia comienza a dar un giro interesante a partir de 2015. Los actores locales y regionales, públicos y privados, comienzan a cobrar protagonismo en las agendas que conforman el marco internacional de orientación política para el desarrollo sostenible descrito en el epígrafe anterior. Dicho reconocimiento es el resultado de una importante labor de incidencia política, y del trabajo en red de los GLR en plataformas internacionales con el que, además, consiguieron la inclusión del ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles.

Federico Buyolo (2019: 129) explica que «Nadie pone en duda la necesidad de que los Estados establezcan metas comunes y que además se potencie el papel de los instrumentos y tratados multilaterales, pero hoy más que nunca se hace necesario que esa visión internacionalista de

cooperación impregne también a los propios Estados en su política interna». Por eso, el EIDS que propone la Agenda 2030 solo será posible si los actores locales participan tanto en el diálogo multiactor y multinivel como en la localización de los ODS.

En el caso de América Latina, los GLR tienen un rol estratégico en la localización de los ODS. Tienen la posibilidad de diseñar e implementar de manera participativa políticas de desarrollo adaptadas a las necesidades del territorio con EIDS. Además, cuentan con una importante tradición de CSS, en su forma descentralizada y transfronteriza.

«Lo local es el espacio donde los problemas adquieren nombres y rostros» (Guidi, 2019), por lo que estos gobiernos están en el nivel donde es más probable que las acciones produzcan resultados tangibles, medibles e inclusivos. Sin embargo, esta no es una tarea que puedan o deban hacer por su cuenta. La localización de los ODS requiere de la inclusión de todos los actores sociales y privados interesados (NRG4SD, 2018).

Si a esto añadimos que «Los gobiernos locales son responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales» (CGLU, 2015: 2), los GLR están convocados al codiseño de políticas públicas alineadas con el marco internacional, y a encaminar la cooperación técnica y financiera para la implementación de los ODS.

Por tanto, la CSS entre actores locales, al igual que la cooperación triangular, CT, representa una herramienta de gran utilidad al facilitar el acceso a fuentes de conocimiento y de recursos económicos y técnicos de alto valor. Además, la cooperación «[...] es una plataforma de replicación de buenas prácticas que puede catalizar impactos a un mayor nivel. [...] La enorme tarea de contribuir a objetivos de alcance global destaca la importancia de aquellas iniciativas que ya han dado resultados en diferentes contextos» (PNUMA, 2017: 15).

La CSS es una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, que se caracteriza por la puesta en marcha de un amplio entramado de relaciones e intercambios en las dimensiones técnica, política, económica y social, con objetivos de desarrollo entre actores del Sur. Se fundamenta en la identificación previa de necesidades y capacidades locales, nacionales o regionales de los actores. Ello da origen a la solicitud de cooperación y a la negociación, tras la cual se determinarán los objetivos y las actuaciones mutuamente consensuadas en los sectores priorizados (Ojeda, 2019). Por su parte, la CT es «una modalidad que fomenta las alianzas y la confianza entre todos los asociados y que combina diversos recursos y capacidades, bajo la responsabilidad del país en desarrollo que la solicite, para alcanzar [los ODS]; y que aporta un valor añadido mediante el aprovechamiento y la movilización de recursos técnicos y financieros adicionales, el intercambio de una gama más amplia de experiencias, [...] y la combinación de soluciones de desarrollo asequibles y adaptadas a cada contexto [...]» (UN, 2019, párr. 28).

Por otro lado, es evidente que en este proceso surgirán retos y dificultades relacionadas en su mayoría con las limitaciones y necesidades que viven muchos de los GLR en su cotidianeidad. Algunas de estas son,

por ejemplo: competencias limitadas en la gestión de su territorio y procesos de descentralización inconclusos, recursos económicos y técnicos escasos, debilidades institucionales; poca cohesión con los actores privados, cambios de mandato político, falta de atención por parte del Estado Nacional en sus territorios, sobre todo en los fronterizos; atención diaria de las necesidades y requerimientos sectoriales de su población, etc. No obstante, a pesar de los obstáculos que enfrentan, los GLR tienen la importante tarea de servir de bisagra y punto de encuentro para articular procesos y actores para el logro de los ODS, localizándolos en sus territorios a través de los instrumentos de política territorial con EIDS.

### **La necesaria localización de los ODS en espacios fronterizos de América Latina**

Con el establecimiento del ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, Naciones Unidas (2016) reconoce que actualmente más de 3.500 millones de personas viven en entornos urbanos, y que en los próximos decenios el 95% de la expansión urbana tendrá lugar en países del Sur. «Dado que para la mayoría de personas el futuro será urbano, las soluciones a algunos de los principales problemas a que se enfrentan los seres humanos deben encontrarse en la vida de la ciudad» (ONU, 2016).

El ODS 11 llama directamente a los GLR y demás actores locales a su localización. Sin embargo, como ya se ha comentado, no debe ser entendido de manera aislada del resto de los ODS debido al hecho de que todos tienen metas específicas que se encuentran directa o indirectamente relacionadas con el trabajo y la cotidianidad de los GLR. Asimismo cabe destacar que el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) no está planteado solo para los grandes centros urbanos, sino que incluye a todos los asentamientos humanos, incluso los rurales del Estado.

Mención especial merecen las zonas y regiones fronterizas que a pesar de la sucinta alusión a las fronteras en la Agenda 2030, su urbanización es creciente, y las necesidades en las tres dimensiones del desarrollo sostenible son apremiantes. Según Haroldo Dilla (2014: 16) las fronteras adquieren importancia y se convierten en un asunto urbano, dado el incremento de la urbanización en regiones que hasta hace medio siglo eran poco pobladas. «La razón de este cambio es la tendencia predominante de evolución de las fronteras desde líneas geopolíticas de separación, a espacios sociales de contacto». Lo que el autor denomina como Complejos Urbanos Transfronterizos, en América Latina están aumentando y se están convirtiendo en lugares que presentan demandas específicas de su contexto, por lo que también deben ser objeto de políticas públicas.

Por tanto, territorializar o localizar los ODS supone esforzarse por incluir el EIDS en todos los territorios, considerando las particularidades de cada uno de ellos. Es decir, es momento de ampliar el foco e incluir también a los espacios y regiones fronterizas en las políticas multinivel para el desarrollo sostenible. Sin olvidar que, y esto es fundamental, se deben priorizar los ODS pero no seleccionar solo algunos territorios para su localización. Esto implica que ningún territorio debe ser dejado de lado en dicho proceso. Los ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y 17 (alianzas para lograr los objetivos) resultan especialmente relevantes para avanzar en esta tarea.

Las ciudades de frontera, así como las de proximidad, en muchos casos en América Latina están desatendidas por las políticas públicas nacionales de desarrollo, con la consecuencia de ser relegadas a periferia de las capitales o asunto de seguridad nacional y soberanía en contextos de conflicto (p. ej. migraciones, actividades económicas ilícitas, trata de personas, delimitación de fronteras, etc.).

En las fronteras se evidencian dinámicas políticas, sociales y económicas que dan muestra de la existencia de espacios complejos que requieren atención. Espacios entendidos como la categoría en la que convergen la dimensión física del territorio y la dimensión social, producto del desarrollo histórico de las relaciones de producción y poder. El espacio es el resultado de «[...] la producción y reproducción de los comportamientos y códigos dominantes, al mismo tiempo que de la emergencia de prácticas marginales o vedadas como elementos dinámicos. [...] el espacio da fe de una práctica actual y cotidiana que se expresa por sus relaciones y conexiones» (Ranfla, 1988: 49).

Por ello, los ODS también se deben localizar en los espacios fronterizos, lo que implica considerar, en una primera instancia, tanto a las estructuras formales de gobernanza fronteriza como la gobernanza informal-real del espacio. Esta última, producto de la convivencia de los actores y agentes sociales y económicos que se reproducen en él. En suma, partiendo del diagnóstico correcto, y con un enfoque territorial, se podrá avanzar en las cuestiones técnicas de implementación e interconexión de objetivos, atendiendo a las necesidades de cada uno de los espacios en los que se pretenda actuar.

### **La cooperación Sur-Sur transfronteriza: herramienta útil para los ODS**

La CSS transfronteriza, entendida como una forma de ejecución de la CSS, se realiza en un marco de relaciones transnacionales con la participación de actores nacionales, locales y regionales (sobre todo por GLR) en espacios fronterizos. Y puede ser canalizada a través de las vías bilateral, triangular, regional y subregional.

En este texto se emplea el concepto de espacio fronterizo, el cual representa la interrelación de dinámicas políticas, económicas, sociales y ambientales, y donde los actores establecen un entramado de relaciones de carácter singular (Benedetti, 2014). «El espacio fronterizo tiene la originalidad de aparecer como caja de resonancia en la que emergen los efectos de dominación, los procesos acumulativos en los diferenciales de desarrollo y la estructuración y desestructuración de sus formas territoriales» (Ranfla, 1988: 54). En el análisis y la planificación de la CSS transfronteriza, el concepto de espacio fronterizo supone una apuesta por comprender las distintas capas que constituyen este entramado de relaciones y que contribuyen a construir espacios de convivencia con ocasión de la frontera o de su proximidad. En dichos espacios pueden coexistir tanto escenarios de conflicto como de cooperación para el desarrollo territorial común, lo que da lugar a la necesidad de establecer políticas de cooperación transfronteriza. Estas «cobran vital importancia al abordar dinámicas territoriales, al paliar desequilibrios y asimetrías regionales, al estimular la cohesión social y generar capital humano en aquellas regiones más olvidadas de la integración [y de la acción de los Estados]» (Oddone, 2012: 136).

Hay que destacar aquí que la CSS transfronteriza no debe estar desconectada de la política nacional de CSS; como ya se ha señalado, es solo una de sus formas de ejecución. Por tanto, resulta imperativo que la política nacional de CSS cuente con un enfoque territorial para adaptarla a las necesidades específicas de cada contexto, y en este caso al de los espacios fronterizos.

Con esta lógica, para conseguir que la planificación multinivel sea útil para el logro de ODS, se deben armonizar, en una primera instancia, las políticas de desarrollo y de CSS con los planes de desarrollo (en los niveles nacional, regional y local)<sup>64</sup>. Esto favorece la identificación de los objetivos que se pretenden cumplir, y aporta el marco para la planificación operativa. Esta planificación determinará la ejecución descentralizada de las estrategias, así como los instrumentos a emplear para el cumplimiento de los objetivos y los sistemas de medición y evaluación de los resultados.

En este proceso de armonización de políticas, el diálogo horizontal multiactor es una condición ineludible e impostergable, puesto que es clave para conseguir la coherencia de las políticas. Y más aún para que la CSS transfronteriza alcance todo su potencial, y logre así contribuir al cumplimiento de los ODS en los espacios fronterizos.

Para avanzar en la planificación operativa de la CSS transfronteriza se precisa, entre otras cuestiones, identificar los elementos clave de la situación y el contexto donde actuará. Estos elementos permitirán tomar mejores decisiones a la hora de planificar y precisar los resultados de desarrollo que se quieren obtener en el espacio fronterizo que se trate, en sintonía con las metas de los ODS.

Con este fin se proponen a continuación los elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza, organizados metodológicamente con base en cuatro etapas en el proceso de localización de ODS<sup>65</sup>:

- a) Identificación de actores clave.
- b) Caracterización del espacio fronterizo.
- c) Caracterización de la gobernanza del espacio fronterizo.
- d) Localización de ODS.

---

<sup>64</sup> Cabe señalar que pueden existir contextos específicos en los que, de manera excepcional, las acciones de CSS transfronteriza no estén alineadas con la política nacional de desarrollo y, sin embargo, contribuir con ello al cumplimiento de algunas metas de los ODS. Tal vez los casos más claros en este sentido sean aquellos en los que la política nacional de desarrollo presenta vacíos y/o está en franca contradicción con la realidad material y social que se vive en un espacio fronterizo determinado. Un lamentable ejemplo de esto sería el caso de las personas que, migrando sin la documentación legal establecida por el Estado receptor, ven vulnerados sus derechos fundamentales bajo el pretexto de su situación de irregularidad administrativa.

<sup>65</sup> La autora ha elaborado este primer esbozo de elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza con base en su experiencia de investigación en el marco de la línea de Cooperación Sur-Sur, que coordina en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

- a) Identificación de actores clave en el espacio fronterizo —aporta información sobre las motivaciones e intereses de los actores. Se emplea para caracterizar y categorizar a los actores y agentes del desarrollo.
- 1) Actores y agentes locales y el rol que desempeñan en la estructura social, política y económica.
  - 2) Actores y agentes externos y de tránsito que hacen uso del espacio.
  - 3) Actores de la cooperación (Norte-Sur, Sur-Sur y Triangular) presentes o con experiencia en el terreno.
- b) Caracterización del espacio fronterizo —aporta información sobre el contexto y situación. Se emplea para conocer las singularidades del espacio y para identificar los resultados de desarrollo que se quieren obtener.
- 1) Tipo de frontera (binacional, triffinio, terrestre, costera, insular).
  - 2) Particularidades de población y situación. Además de los datos generales segregados por sexo y edad, toma en cuenta: existencia de Pueblos Indígenas, comunidades negras y afrodescendientes; situación específica de: migrantes, mujer, juventud, adultos mayores, infancia, colectivos LGTBIQ+, personas con diversidad funcional; etc.
  - 3) Particularidades de la organización social y situación. Toma en cuenta: existencia de movimientos sociales, ONG locales, asociaciones comunitarias, mancomunidades, organizaciones religiosas, etc.
  - 4) Particularidades de la organización económica real y situación. Toma en cuenta: distribución de la propiedad de los medios de producción, sistemas de producción de bienes y servicios; formas y medios de comercio, tráfico ilícito, etc.
  - 5) Particularidades ambientales y situación. Toma en cuenta: existencia de zonas protegidas, ecosistemas y especies de atención especial, formas de explotación y uso de los recursos naturales, etc.
  - 6) Particularidades políticas y situación. Toma en cuenta: formas de relación de las instituciones y autoridades locales con la población, presencia y formas de actuación de cuerpos militares, policiales y paramilitares; existencia de instituciones y actividades de control —pasos fronterizos, distritos fronterizos, puestos de control—, etc.
- d) Caracterización de la gobernanza del espacio fronterizo —para conocer las instituciones, instrumentos y procesos (formales e informales) que conviven en el espacio. Se emplea para identificar qué y cómo puede aportar cada actor, así como organizar la distribución de tareas y responsabilidades.

- 1) Marco jurídico de competencias de los GLR que correspondan.
  - 2) Instrumentos de política territorial. Toma en cuenta: planes de ordenación territorial, planes nacionales de desarrollo, planes o agendas de desarrollo binacional, estrategias de desarrollo rural, etc.
  - 3) Capacidades institucionales, técnicas y económicas de los actores y agentes locales.
  - 4) Iniciativas sociales y privadas de desarrollo o con impacto en el desarrollo. Toma en cuenta las experiencias de innovación para el desarrollo.
  - 5) Elementos ambientales de gestión compartida. Toma en cuenta la existencia de planes de manejo y protección conjunta de cuencas hidrográficas y ecosistemas, parques naturales y espacios públicos, etc.
  - 6) Elementos culturales de gestión compartida. Toma en cuenta la existencia de planes de manejo y protección conjunta del patrimonio cultural transfronterizo, etc.
- d) Localización de ODS en espacios fronterizos —Se emplea para el diseño de actuaciones, estrategias e instrumentos que aceleren el logro de los resultados de desarrollo que se quieren obtener.
- 1) Diálogo multiactor. Toma en cuenta la realización de consultas públicas, articulación de los GLR con el conjunto de actores identificados en la etapa (a), etc.
  - 2) Ejercicios de priorización de ODS. Toma en cuenta al conjunto de actores y sus intereses.
  - 3) Actividades para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de los GLR.
  - 4) Plan para la implementación de los ODS en el espacio fronterizo.
  - 5) Plan financiero para la implementación de los ODS (apoyos locales, nacionales e internacionales).
  - 6) Promulgación de leyes especiales para facilitar el marco jurídico de implementación.
  - 7) Acuerdos interinstitucionales para facilitar la implementación de los ODS (locales, regionales, nacionales, internacionales —según sea necesario).
  - 8) Sistemas de monitoreo y evaluación.
  - 9) Indicadores propios.

- 10) Actividades especiales. Toma en cuenta: educación y sensibilización sobre los ODS, comunicación sobre los avances en los logros obtenidos y rendición de cuentas sobre todo el proceso de localización de los ODS aquí descrito.

El uso de los elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza aquí propuestos, contribuirá a que el proceso de localización de los ODS se sustente en el conocimiento basado en hechos, y que esté adaptado a cada contexto específico. Dichos elementos no deben ser estáticos, ya que han de ser complementados con aquellos que resulten de interés para conseguir una mayor adaptación a la realidad.

Por último, también vale la pena destacar que todos los elementos aquí propuestos tienen la posibilidad de ser objeto de intercambio de experiencias y conocimientos en la CSS, tanto en su forma transfronteriza como descentralizada. En concreto, en la práctica de la CSS transfronteriza entre GLR en América Latina ya existen experiencias relevantes sobre la puesta en marcha de la localización de los ODS, algunas de ellas se presentan en el siguiente epígrafe.

### **Experiencias de CSS transfronteriza entre GLR relacionadas con ODS en América Latina**

En este epígrafe se presentan tres experiencias llevadas a cabo por GLR en las que se localizan diversos ODS. Dichas experiencias fueron seleccionadas debido a que, en cada una de ellas, se puede observar cómo en la práctica los GLR están desarrollando estrategias que pueden relacionarse con los elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza aquí propuestos. En concreto se observan elementos relacionados con las etapas de identificación de actores clave en el espacio fronterizo y de localización de los ODS en espacios fronterizos, lo que representa un esfuerzo por incluir el Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible que promueve la Agenda 2030.

Gobierno del Departamento de Nariño (Colombia) y Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Carchi (Ecuador)<sup>66</sup>. Acción local transfronteriza para la localización de los ODS.

La frontera entre Colombia y Ecuador tiene especial dinamismo en la región andina. El Departamento de Nariño, en Colombia, y la provincia de Carchi, en Ecuador, tienen una importante relación, y configuran un espacio en el que ambos gobiernos realizan CSS descentralizada y transfronteriza.

Nariño y Carchi han trabajado en la localización de los ODS en cada uno de sus territorios, además, han empleado la CSS transfronteriza como herramienta para fortalecer las capacidades de ambos gobiernos locales e intercambiar experiencias y conocimientos en el proceso.

<sup>66</sup> Esta experiencia fue presentada en el seminario «Gobiernos intermedios y la Agenda 2030: experiencias de territorialización de los ODS en América Latina», realizado el 18 octubre de 2018 por NRG4SD, y fue ampliada por la investigación realizada por la autora sobre el caso. La presentación de la parte colombiana estuvo a cargo de D. Hugo Andrés Mármod, jefe de la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Nariño. La presentación de la parte ecuatoriana estuvo a cargo de Dña. Rosmery Pillajo, directora de Cooperación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Carchi.



El Gobierno de Nariño elaboró el Plan Participativo de Implementación de Desarrollo Departamental 2016-2019, el cual está alineado con los ODS y presenta como ejes prioritarios: integración regional, paz territorial con equidad social y crecimiento e innovación verde. Suscribió el Pacto Nariñense por el Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Marco de la Agenda 2030, firmado por representantes del gobierno local, empresas privadas, ONG y academia. Dispone de un Plan de Financiación de los ODS que establece los costos de implementación y la distribución de las fuentes de financiación. Por último, ofrece apoyo económico a proyectos locales destinados a la implementación de los ODS a través de la convocatoria «Nariño por los ODS». Esta convocatoria la realiza con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos, y está destinada a la financiación de proyectos de la sociedad civil que contribuyan a cumplir con las metas e indicadores de los ODS 2 (hambre cero), 6 (agua limpia y saneamiento), 12 (producción y consumo responsable) y 13 (combatir el cambio climático y sus efectos), priorizados en el plan de desarrollo local.

El Gobierno de Carchi, basado en consultas a actores de la sociedad civil, trabaja en la articulación territorial para contribuir a la alineación de los Planes de Desarrollo Territorial de los gobiernos locales, provinciales y el nacional. Ha priorizado los ODS 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 13 (combatir el cambio climático y sus efectos), 15 (vida de ecosistemas terrestres) y 17 (alianzas para lograr los objetivos). Como parte de su estrategia de fortalecimiento de capacidades, Carchi ha recibido el apoyo de los municipios fronterizos colombianos, especialmente de Nariño, para intercambiar experiencias y conocimientos metodológicos sobre localización y articulación de los proyectos locales con los ODS. Con el objeto de dar mayor fuerza a esta cooperación, se impulsó el Hermanamiento de las Provincias Fronterizas Ecuador-Colombia, que incluye a Nariño, Sucumbios, Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Putumayo. En esta zona de integración fronteriza se realizó un trabajo conjunto de identificación, y fueron priorizados los ODS 2, 8, 13, 16 (promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas) y 5. La articulación de la planificación en el territorio fronterizo permitió a la Hermandad establecer una Agenda de Prioridades con base en las directrices del Plan Binacional 2014-2022<sup>67</sup>.

En ese marco, las provincias de Nariño y Carchi realizaron el Foro Internacional Objetivos de Desarrollo Sostenible: Estrategia para la Acción Local Transfronteriza<sup>68</sup>, para «promover la implementación de los [...] ODS a nivel local, analizar cómo la cooperación transfronteriza puede apoyar una implementación más eficaz de los [ODS] en zonas de frontera y sumar a la Gobernación de Nariño y a la Prefectura del Carchi a las agendas globales de desarrollo sostenible [...] Como resultado del foro se firmó el “Pacto para la Territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia / Capítulo Andino”» (Gobernación de Nariño, 2018).

---

<sup>67</sup> Ecuador y Colombia acordaron una estrategia para la localización de los ODS en su zona de frontera sustentada en el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022, suscrito entre los presidentes Manuel Santos y Rafael Correa.

<sup>68</sup> Este contó con el apoyo de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, ARFE, la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional, la Organización de Regiones Unidas / Foro Global de Asociaciones de Regiones, ORU FOGAR, y la Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD) ahora renombrada como Regions4.

Gobierno de la Provincia de Salta (Argentina) y Gobierno de la Región de Antofagasta (Chile). Programa de Intercambio y Fortalecimiento Internacional para la Gestión Internacional de Servicios Públicos e Intercambios Comerciales y Servicios Salta-Antofagasta.

En la extensa frontera entre Argentina y Chile se presenta la experiencia de la región noroeste. La Provincia de Salta, en Argentina, y la Región de Antofagasta, en Chile, mantienen una estrecha relación de CSS descentralizada y transfronteriza para el desarrollo sostenible.

A modo de contexto, se destaca que ambos países trabajan en el marco de los Comités de Integración que, con focalización regional, se ha establecido para trabajar los temas fronterizos de especial interés para ambos países. Dentro de ellos, en el Comité Noa - Norte Grande participan las regiones de Chile (Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta) y las provincias de Argentina (Jujuy, Salta y Tucumán). Su nivel de gestión es ministerial, desde los respectivos ministerios de relaciones exteriores con el apoyo de equipos técnicos sectoriales y territoriales. Se organizan en comisiones temáticas-sectoriales<sup>69</sup> (Comités de Frontera – Chile, s/f).

Según explica Guadalupe Simón<sup>70</sup>, asesora técnica de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta, estos comités comenzaron abordando temas estrictamente relacionados con la gestión de la frontera. Sin embargo, en la actualidad están abiertos a nuevos temas relacionados con el desarrollo sostenible transfronterizo. A partir de ahí, dentro de los comités se han desarrollado mesas de trabajo para temas específicos y algunas áreas de integración en las que participan los GLR de ambos países.

En el marco de estas mesas de trabajo, el Gobierno de Antofagasta solicitó al Gobierno de Salta conocer su experiencia de gestión en los sectores de minería, relaciones internacionales, industria, salud, gestión tributaria y turismo. Se planteó como objetivo central que funcionarios de ambas partes intercambiaran sus experiencias y conocimientos sobre gestión local de servicios públicos. Esto dio origen al Programa de Intercambio y Fortalecimiento Internacional para la Gestión Internacional de Servicios Públicos e Intercambios Comerciales y Servicios Salta-Antofagasta, una experiencia de CSS transfronteriza ejecutada durante ocho meses en 2018. Este programa está relacionado con las metas de los ODS 3 (salud y bienestar), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 9 (industria, innovación e infraestructuras), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (producción y consumo responsable), 13 (combatir el cambio climático y sus efectos), 16 (promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas) y 17 (alianzas para lograr los objetivos).

---

<sup>69</sup> En el encuentro de 2017 se establecieron comisiones para: facilitación de frontera, infraestructura y transporte, comercio, producción y turismo; salud, medioambiente, universidades, ciencia y tecnología; cooperación judicial, educación y deporte, cultura, municipalidades y mesa de género. Fuente: <https://bit.ly/2ltrJ8C>

<sup>70</sup> Entrevista semiestructurada realizada por la autora mediante videollamada el 24 de mayo de 2019.

Se realizaron «[...] pasantías de funcionarios de las ciudades de Salta y Antofagasta, con el objetivo de compartir experiencias de éxito y buscar alternativas de trabajo mutuo en variadas temáticas» (La Hora de Salta, 2018). Simón detalló que la ejecución del programa se organizó con base en dos misiones técnicas. En la primera, que tuvo lugar en agosto de 2018, seis funcionarios<sup>71</sup> de Antofagasta efectuaron pasantías en Salta para conocer su modelo de gestión institucional en las áreas de interés. Realizaron estancias en las instituciones sectoriales, visitas a terreno y un taller para poner en común los aprendizajes de la experiencia, e identificar posibles espacios de cooperación para el futuro. En la segunda, que tuvo lugar en octubre de 2018, cuatro funcionarios de Salta realizaron su pasantía en Antofagasta.

Participaron en reuniones sectoriales con actores públicos, privados y sociales, en las que conocieron los procesos de fiscalización y control de la industria minera, la gestión de proyectos de inversión en cultura y deporte, así como la gestión institucional en el área de relaciones internacionales.

Como queda reflejado, con la ejecución de este programa ambas partes intercambiaron experiencias y conocimientos para el fortalecimiento de las capacidades locales, individuales y conjuntas, entre las que destacan: 1) mecanismos de diálogo y articulación con actores sociales y privados; 2) gestión de sistemas de fiscalización y control de la industria minera empleando nuevas tecnologías; 3) mecanismos de diálogo multinivel entre los gobiernos provinciales/regionales y el Estado; 4) limitaciones y potencialidades legislativas derivadas de los modelos unitario y federal de cada país; 5) gestión institucional de la cooperación internacional; y 6) modelos de financiación para la implementación de políticas públicas de desarrollo locales.

Gobierno de la Provincia de Cerro Largo (Uruguay) y Gobierno Municipal de Bagé (Brasil). Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo.

De la frontera de Uruguay y Brasil se presenta la experiencia de CSS transfronteriza realizada entre la Provincia de Cerro Largo en Uruguay y el Municipio de Bagé en Brasil.

El Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo fue formulado entre la Prefeitura de Bagé y la Intendencia de Cerro Largo. Se presentó a la convocatoria de financiación del Programa de Proyectos de Cooperación Internacional Descentralizada Sur-Sur de la Subjefatura de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República, y la Agencia Brasileña de Cooperación de Brasil. Finalmente fue aprobado para su ejecución entre enero de 2015 y enero de 2020.

El proyecto busca «[...] realizar transferencia metodológica e intercambio de experiencia para el Rescate, Preservación y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo, dejando capacidad instalada en actores claves del territorio, fomentando una mayor participación de las entidades subnacionales, Gobiernos Locales, técnicos, universidades y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática. Además, permitirá fortalecer las instituciones locales [...]» (Gobierno de Cerro Largo, 2019).

---

<sup>71</sup> Funcionarios en las áreas de: impuestos internos (1), geología y minería (1), salud (1), proyectos de inversión en cultura, deporte, medio ambiente y seguridad ciudadana (1), asuntos internacionales (1), Fomento e industria (1).

Ambos gobiernos trabajan para abordar de manera conjunta el rescate, la preservación y la valorización social del patrimonio cultural fronterizo con los actores locales. Lucy Larrosa<sup>72</sup>, coordinadora de proyectos de cooperación del Gobierno de Cerro Largo, explica que dentro de las actividades realizadas hasta la fecha se encuentran: 1) un seminario sobre Patrimonio Intangible de la Región Fronteriza, celebrado en Bagé en septiembre de 2017, destinado al intercambio de experiencias y conocimientos técnicos en materia de conservación del patrimonio; 2) capacitación sobre restauración del patrimonio, destinado a 60 personas (arquitectos y obreros) en Cerro Largo, impartido por técnicos del Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) de Brasil; 3) relevamiento e inventario del patrimonio tangible e intangible de la región, realizado por la empresa Parnaso Arquitectura de Brasil; 4) elaboración de un manual técnico de preservación de patrimonio; 5) elaboración de un borrador de Decreto Departamental para legislar en la preservación de bienes patrimoniales (en espera de aprobación); 6) elaboración del Anteproyecto de Restauración del Museo del Cordobés en Uruguay.

El proyecto cuenta con la participación de entidades subnacionales, gobiernos locales, técnicos, universidades y ONG vinculadas a la temática de ambas partes. Aunque este proyecto de CSS transfronteriza no fue formulado en alineación con los ODS, tiene impacto en los ODS 4 (educación de calidad), 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y 17 (alianzas para lograr los objetivos). Aborda el sector cultura como un área con alto potencial de integración para la región fronteriza de Uruguay y Brasil, la cual comparte una larga historia de hermanamientos pero también de conflictos. Por ello, la atención a la cultura dentro de la localización de los ODS con EIDS se presenta como elemento de cohesión social para una integración fronteriza positiva.

Las experiencias antes presentadas reflejan la atención que los GLR de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Colombia y Ecuador están dando al proceso de localización de los ODS y a la Agenda 2030. Muestran esfuerzos innovadores de articulación de políticas públicas en el ámbito local y subregional, así como el aprovechamiento de las herramientas de la CSS transfronteriza para fortalecer capacidades en sectores específicos del desarrollo sostenible.

Este trabajo de localización de los ODS en espacios fronterizos podría verse fortalecido con la aplicación de una metodología consensuada, adaptada a sus realidades y necesidades específicas. La aplicación de los elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza con sus cuatro etapas, podría resultar un paso más para avanzar en esta tarea. Además, también representa una oportunidad para potenciar el intercambio de experiencias y conocimientos útiles para la gestión del desarrollo sostenible.

---

<sup>72</sup> Entrevista semiestructurada realizada por la autora mediante videollamada el 10 de mayo de 2019.

## Conclusiones

La implementación de la Agenda 2030 requiere de la localización de los ODS en todos los niveles de gobierno, contando con la participación activa y significativa del conjunto de actores sociales y privados interesados. Esto supone la base del Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible que propone Naciones Unidas para hacer efectivo el logro de las metas de los 17 ODS «sin dejar a nadie atrás».

Los procesos de localización de los ODS requieren del diálogo multiactor y de la planificación multinivel para lograr avances en las dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental). En esta tarea los GLR cumplen un rol estratégico, ya que sirven de bisagra para la articulación de actores y procesos. Además, tienen la posibilidad de acelerar la producción de resultados tangibles de desarrollo sostenible en sus territorios.

En este artículo se estudió el proceso de localización de los ODS en espacios fronterizos en América Latina, y se analizó el rol estratégico que cumplen los GLR y la CSS transfronteriza en dicho proceso. Se tomó en consideración que en muchos espacios fronterizos, en sus diferentes contextos, se presentan necesidades de desarrollo cada vez más apremiantes. Además, a pesar de que la urbanización de dichos espacios está en aumento, acostumbran a ser desatendidos por las políticas nacionales de desarrollo. Por ello se insiste en la necesidad de que también sean incluidos en los procesos de localización de los ODS, evitando que las actuaciones se concentren solo en las principales ciudades y capitales.

En la práctica son los GLR quienes con mayor responsabilidad encaran las necesidades de desarrollo en el nivel local, al estar en contacto directo con las personas y sus realidades. Estos gobiernos enfrentan habitualmente serias dificultades para la gestión de sus territorios, y no siempre son considerados en las planificaciones de desarrollo nacional. Sin embargo, cada vez van cobrando protagonismo en las agendas internacionales del desarrollo sostenible y adquiriendo experiencias relevantes en la CSS, en sus formas descentralizada y transfronteriza. Ahora, mientras siguen conviviendo con sus realidades y necesidades, comparten con el gobierno nacional el compromiso de lograr alinear las agendas locales con las internacionales. Por tanto, ante el incremento de responsabilidades y retos, la articulación con el conjunto de actores públicos, sociales y privados locales se hace más necesaria que nunca.

Aquí se sostiene que la armonización y la coherencia de políticas es determinante para avanzar en la puesta en marcha de la localización de los ODS en América Latina. La armonización de las políticas de desarrollo y de CSS con los planes de desarrollo es parte del proceso de planificación multinivel que debe realizar el conjunto de actores y agentes del desarrollo.

Para que esto tenga efectos tangibles en los espacios fronterizos, las políticas de desarrollo y de CSS deben contar con un enfoque territorial que sea capaz de reconocer las realidades de los diversos contextos locales. Siendo esto así, se debe avanzar estableciendo un marco coherente para la planificación operativa de las políticas de desarrollo sostenible y su ejecución descentralizada. Con esta lógica, aquí se plantea

que los GLR pueden sacar mayor provecho a la CSS transfronteriza, al integrarla en la planificación de sus políticas de localización de los ODS. A través de esta forma de CSS, el conjunto de actores locales y regionales puede fortalecer capacidades, e intercambiar conocimientos y experiencias que resulten útiles para abordar sus necesidades de desarrollo.

Así, en este artículo se proponen una serie de elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza, enmarcados en cuatro fases de la localización de los ODS, a saber: identificación de actores clave, caracterización del espacio fronterizo, caracterización de la gobernanza del espacio fronterizo y localización de ODS. Dichos elementos facilitarán que la localización de los ODS esté lo más adaptada posible a cada contexto específico, y que se sustente en el conocimiento basado en hechos. Además, cada uno de los elementos de la planificación operativa tiene la posibilidad de ser objeto de intercambio de experiencias y conocimientos en la CSS por parte de los actores y agentes involucrados.

Finalmente, se reconoce que es una agenda exigente de desarrollo y cooperación que requiere de la transformación de las lógicas de trabajo y de gestión, altamente inerciales, tanto a lo interno de los países como en el propio sistema internacional. No obstante, la ocasión es propicia para la innovación, sin olvidar que esta pierde sentido si no es para el cambio social y de las estructuras que soportan el modelo insostenible de desarrollo que nos ha traído hasta aquí.

## Bibliografía

BENEDETTI, Alejandro (2014), «Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio». Estudios Fronterizos, Vol. 15, N° 39, enero-junio, Universidad de Baja California, México, pp. 11-47.

BUYOLO, Federico (2019), «Desarrollo territorial: localización de los objetivos de desarrollo sostenible». ALBURQUERQUE, Francisco y GUIDI, Edna (coords.), El enfoque de desarrollo económico inclusivo y sostenible en las políticas públicas locales, Estudios y Comentarios, N°20, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas.

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU) (2015), «Objetivos de Desarrollo Sostenible: lo que los gobiernos locales deben saber», CGLU, en línea: <https://bit.ly/2xYRO8m>

COMITÉS DE INTEGRACIÓN Y FRONTERA (s/f), sitio web, en línea: <https://bit.ly/2K5W1kV>

DILLA, Haroldo (2014), «Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina». Estudios Fronterizos, nueva época, Vol. 16, N° 31, enero-junio, pp. 15-38, en línea: <https://bit.ly/2ZhnR11>

GOBERNACIÓN DE NARIÑO (2018), «Con éxito se desarrolló el foro internacional 'objetivos de desarrollo sostenible: estrategia para la acción local transfronteriza'», sitio oficial, en línea: <https://bit.ly/2KDJo07>

GOBIERNO DE CERRO LARGO (2019), «Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo», sitio oficial, en línea: <https://bit.ly/2KJolZM>

GUIDI, Edna (2019), «Ponencia sobre el compromiso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas con la Agenda 2030», 3 de junio, Conversatorio y presentación del libro Desarrollo territorial: localización de los objetivos de desarrollo sostenible, Madrid.

LA HORA DE SALTA (2018), «Salta y Antofagasta avanzan con el Proyecto de Intercambio y Fortalecimiento Institucional», La Hora de Salta, diario local, 22 de octubre, en línea: <https://bit.ly/2wMyHQu>

LARROSA, Lucy. Coordinadora de proyectos de cooperación del Gobierno de la Provincia de Cerro Largo (Uruguay). Entrevista personal realizadas por videollamada. 10/05/2019.

NRG4SD (2018), «Gobiernos intermedios y la Agenda 2030 experiencias de territorialización de los ODS en América Latina». Seminario web. 18 de octubre, en línea: <https://bit.ly/2FfwBJR>

ODDONE, Nahuel (2012), «Cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional», Revista del Eixo Atlántico, N° 19, Galicia, pp. 133-146, en línea: <https://bit.ly/2ImTdNf>

OJEDA, Tahina (2019) «La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS». Bendelac, Leticia y Ramírez, Martín (coords.), La cooperación transfronteriza para el desarrollo, Madrid, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, pp. 47-60.

ONU (2016), «Ciudades sostenibles: por qué son importantes», en línea: <https://bit.ly/2x05Rwy>

PNUMA (2017), «Desarrollo sostenible en la práctica: la aplicación de un enfoque integrado en América Latina y el Caribe», Nota de política, abril, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA, en línea: <https://bit.ly/2XtBctj>

PNUMA (2016), «El desarrollo sostenible en la práctica. Aplicación de un enfoque integral en América Latina», Panamá, PNUMA, en línea: <https://bit.ly/2BRm4Yn>

RANFLA, Arturo (1984), «Frontera política y espacio fronterizo», Estudios Fronterizos, año II, Vol. I, N° 4-5, mayo-agosto/septiembre-diciembre, pp. 47-68.

SIMÓN, Guadalupe. Asesora Técnica de Cooperación Internacional de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta (Argentina). Entrevista personal realizada por videollamada. 24/05/2019.

UN (2019), «Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation», Argentina, en línea: <https://bit.ly/33RzAXe>









VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



Hanns  
Seidel  
Stiftung

# COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

## CUADERNO DE INTEGRACIÓN NO. 6

Vicepresidencia de la República de El Salvador  
Alameda doctor Manuel Enrique Araujo No 5500, San Salvador, El Salvador, C.A.