



# CUADERNOS MESOAMERICANOS

Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica



## CUADERNO MESOAMERICANO 1



El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:  
Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una Cooperación Mesoamericana Renovada

# **CUADERNOS MESOAMERICANOS**

**Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica**

## **CONSEJO EDITORIAL DE MESOAMÉRICA (COED)**

**Presidencia Permanente: MÉXICO**

**Presidencias Pro Témpore 2018**

Semestre 1: **COSTA RICA**

Semestre 2: **PANAMÁ**

**Presidencias Pro Témpore 2019**

Semestre 1: **COLOMBIA**

Semestre 2: **REPÚBLICA DOMINICANA**

Director de Comunicaciones y Coordinador: **REPÚBLICA DOMINICANA**

**Dirección Ejecutiva de Proyecto Mesoamérica**



*Hay que unirse, no para estar juntos,  
sino para hacer algo juntos*

**Juan Donoso Cortés**



# CUADERNO

# MESOAMERICANO 1

**El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:  
Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una  
Cooperación Mesoamericana Renovada**

2019. Dirección Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica  
El Salvador

Correo electrónico: [dejecutiva@proyectomesoamerica.org](mailto:dejecutiva@proyectomesoamerica.org)

Los puntos de vista expresados en este **Cuaderno 1 de la Colección Cuadernos Mesoamericanos: Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica** son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

El contenido de este **Cuaderno Mesoamericano 1** es distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Licencia Pública Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es> Esta licencia permite su uso no comercial, duplicación, adaptación, distribución y reproducción en cualquier medio o formato, siempre y cuando se dé crédito, se atribuya o se haga referencia al título del artículo, su autor, Colección Cuadernos Mesoamericanos y número de Cuaderno.

Diseño y diagramación: Ronald González

## **CONTENIDO**

|  |    |
|--|----|
| PRÓLOGO .....  | 6  |
| ACERCA DE LOS CUADERNOS MESOAMERICANOS.....  | 8  |
| MESOAMÉRICA: DE SUS ORÍGENES Y SUS CONFINES. ....  | 11 |
| LA AGENDA MESOAMERICANA DE COOPERACIÓN: ¿Con qué pinceles dibujamos la próxima<br>década? .....                                    | 19 |
| Avanzar hacia la igualdad y la justicia social una deuda pendiente en la región mesoamericana ...                                  | 39 |
| ¿Por qué un Decálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica? .....   | 53 |
| Desafíos y Recomendaciones para el financiamiento eficaz de iniciativas regionales que<br>complementen prioridades nacionales..... | 71 |

## PRÓLOGO

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica fue lanzado oficialmente por los Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno de México, Centroamérica y Colombia, el 28 de junio de 2008 en el marco de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Villahermosa, México, como resultado de un proceso de reestructuración institucional.

En dicha Cumbre los mandatarios revisaron los procesos de reestructuración del Plan Puebla Panamá (PPP), iniciado en la "Cumbre para el Fortalecimiento del PPP", celebrada en abril de 2007 en Campeche, México, y acordaron su evolución hacia el "Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica": "Proyecto Mesoamérica".

Los proyectos de la primera etapa del PPP contribuyeron sustancialmente a la integración física y al desarrollo regional mediante importantes avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, cuya materialización es condición necesaria para el desarrollo de programas y proyectos más ambiciosos en el ámbito social.

En este sentido el Proyecto Mesoamérica incorpora en su segunda etapa proyectos de alto impacto social en áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda, representando con ello una gran oportunidad para que los países cooperantes puedan participar con su experiencia y recursos a la consolidación de las prioridades de la región.

El Proyecto Mesoamérica ha logrado construir consensos y atraer recursos a prioridades regionales, promoviendo lazos más estrechos de cooperación regional. Asimismo, ha generado una nueva dinámica basada en la cooperación, lo que propicia un proceso de cohesión e identidad regional para el enfoque de problemas comunes y soluciones de manera conjunta, bajo el principio de corresponsabilidad.

Tomando en cuenta el contexto político y socioeconómico actual, el Proyecto Mesoamérica busca fortalecer la integración regional y generar nuevas oportunidades en la región como el programa mesoamericano de integración y desarrollo que potencia la complementariedad y la cooperación entre nuestros países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en

beneficios concretos para nuestras sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social.

Con una visión estratégica, los países trabajan para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo de Mesoamérica, región que cuenta con una población de más de 230 millones de habitantes y 3.65 millones de km<sup>2</sup> de extensión territorial, y en la cual se comparte historia, cultura, realidades y una estratégica ubicación geográfica.

### **Valor agregado**

El valor agregado del Proyecto Mesoamérica radica principalmente en cinco elementos:

1. Diálogo político: Constituye un foro de alto nivel donde se reúnen los mandatarios para revisar las prioridades regionales.
2. Integración regional: Sus actividades buscan generar mayor interacción, interdependencia y conectividad entre los países participantes, articulan los esfuerzos nacionales en una visión regional estratégica y construyen las bases fundamentales para la convergencia de las economías y los servicios para el desarrollo humano.
3. Especialización: Promueve proyectos específicos y apoya/complementa experiencias de alcance regional que ejecutan otros espacios e iniciativas.
4. Gestión de recursos: Facilita la atracción de recursos de agencias de cooperación internacional y de la banca multilateral, hacia proyectos prioritarios para Mesoamérica.
5. Bienes públicos regionales: Propicia la creación de bienes que generan beneficios para más de un país, como consecuencia de la acción coordinada de los países involucrados.

El año 2018, cuando el Proyecto Mesoamérica conmemora su 10.<sup>º</sup> Aniversario, representa una valiosa oportunidad para hacer un proceso de reflexión sobre la integración y el desarrollo en nuestra región, por ello nace la primera **Colección Cuadernos Mesoamericanos: Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica**.

## ACERCA DE LOS CUADERNOS MESOAMERICANOS

**La Colección Cuadernos Mesoamericanos: Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica** nace en el año 2018, concebida para convertirse en pozo de consulta, referencia y reflexión sobre la Agenda Mesoamericana de Cooperación, sus avances y resultados en el marco del 10.º Aniversario. Es el fruto de la suma de voluntades y de entusiasmos de la Comisión Ejecutiva, los enlaces y puntos focales del PM y del Grupo Técnico Interinstitucional en una celebración académica a propósito de la primera década.

Como primera colección de libros que lanza la Comisión Ejecutiva y que inicia con 7 cuadernos, cada número aborda y analiza diferentes procesos, proyectos y Bienes Públicos Regionales que impulsa el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica en beneficio de los países miembros. Inmersos en la realidad de un mundo cada vez más globalizado y de una sociedad dinámica en constante movimiento, interesa aprovechar esta Colección para facilitar la gestión del conocimiento y promover la producción y acceso a las experiencias del PM, dando así cumplimiento a la meta de ampliar la difusión de logros del mecanismo contenida en el Plan Estratégico 2018-2022 que aprobó la Comisión Ejecutiva el 30 de abril de 2018 en la ciudad de San José, Costa Rica.

En tanto que una de las funciones de la Dirección Ejecutiva es apoyar acciones de divulgación y facilitar la comunicación, los Cuadernos cuentan con recursos adicionales como videos y enlaces a la página web oficial como también a páginas web sectoriales de modo que nuestros apreciables lectores puedan profundizar en temas de su interés.

Finalmente, esperamos que esta colección sea la primera de muchas más, con el fin de recoger la visión, la riqueza y la profundidad que se construye desde las trincheras de una región que, aunque plural, ciertamente ha aprendido a construir caminos para el desarrollo de manera conjunta y mediante una verdadera alianza solidaria, como socios en un territorio de antaño compartido.

### LIDIA FROMM CEA

Directora Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica



# CUADERNO MESOAMERICANO 1

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una Cooperación Mesoamericana Renovada

## AUTORES

### **Dennis Armando Portillo Reyes**

Unidad de Historia del Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH).

### **Lidia Fromm Cea**

Directora Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

### **Lorena Aguilar Revelo**

Viceministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica y Comisionada Presidencial por Costa Rica ante Proyecto Mesoamérica.

### **Carlos Cortés Zea**

Coordinador del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD (CooperaSur).  
PNUD México.

### **Nelson Stratta**

Director Ejecutivo de Inflection Finance, empresa de servicios orientada a desarrollar sistemas de Impact Investment y otras soluciones innovadoras de financiamiento para el desarrollo.





# **CUADERNO MESOAMERICANO 1**

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:  
Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una  
Cooperación Mesoamericana Renovada

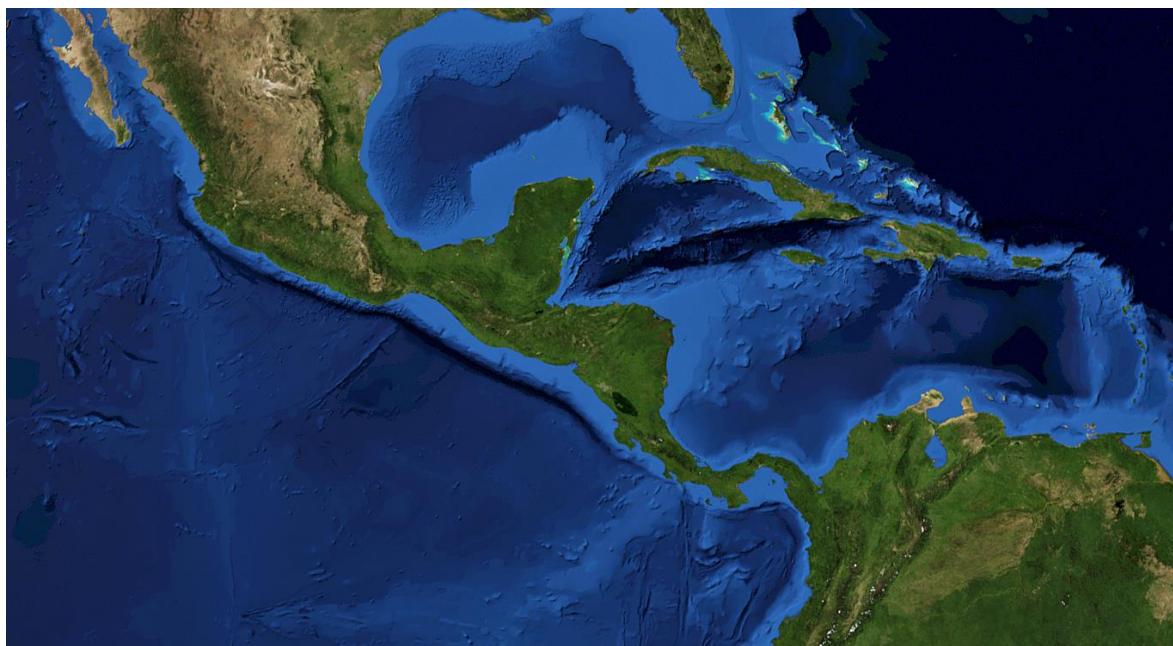
## **MESOAMÉRICA: DE SUS ORÍGENES Y SUS CONFINES.**

*UNA MIRADA A UNA HISTORIA COMPARTIDA*

Por Dennis Armando Portillo Reyes

Unidad de Historia del Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH)

Desde hace un poco más de 70 años, los antropólogos e historiadores emplean el término *Mesoamérica* para hacer referencia a un área que en términos geográficos agrupa a un conjunto de culturas establecidas desde la época prehispánica. Estas culturas se extendieron desde el centro de México, pasando por los países de Belice, Guatemala, El Salvador; centro-suroccidente de Honduras y la costa pacífica de Nicaragua hasta el golfo de Nicoya en Costa Rica, que se han convertido en nuestros días en una prolífica región de estudio.



Pero... ¿qué es un área cultural?, ¿qué es una frontera de área cultural?, ¿cuáles son los criterios utilizados para determinar el lugar donde debe establecerse la frontera o los límites de un área cultural?, ¿son válidos los criterios utilizados para establecer estos límites?<sup>1</sup>

La noción de *área cultural*, como concepto, se empezó a utilizar desde finales del siglo XIX para clasificar colecciones en ciertos museos utilizando tanto criterios geográficos como etnográficos por especialistas como William Holmes (1903 y 1914); Otis Mason (1895 y 1905) y Clark Wissler (1914, 1923 y 1933). Posteriormente-durante la primera mitad del siglo XX, la definición de área cultural es adoptada en investigaciones y publicaciones por destacados arqueólogos de la talla de Alfred Kroeber (1930, 1939, 1940 y 1951). Kroeber sostuvo que este concepto, acuñado como *área cultural*, era de gran relevancia para el estudio de grupos humanos. Kroeber tuvo mucha razón: fue él quien dividió el continente americano en varias

<sup>1</sup> Izaguirre, José Darío. Frontera y zona fronteriza en Mesoamérica prehistórica, el caso de Honduras. YAXKIN (XIX), 2000. P. 77.

áreas culturales y además, añadió un nuevo elemento al concepto. Kroeber agregó y organizó características ambientales tales como clima, flora, fauna, etc.<sup>2</sup>.

A lo largo del siglo XX, el concepto de *área cultural* se fue profundizando cada vez más a medida que antropólogos, historiadores y etnógrafos lo fueron adoptando y adaptándolo a sus respectivos objetos de estudio.

Así, Mesoamérica fue definida por vez primera como área cultural por el etnógrafo alemán pero naturalizado mexicano Paul Kirchhoff, quien acuñó en 1930 el concepto de Mesoamérica, que significa América media. Para Kirchhoff, existían características comunes, quizás ahora ya rebasadas, que permitían englobar en un área geográfica común a antiguas culturas como la maya, olmeca, totonaca, zapoteca, mexica, huasteca y tolteca, mencionando únicamente aquellas de mayor impacto mediático<sup>3</sup>.

En 1943, en una publicación denominada "Mesoamérica", Kirchhoff conceptualizó el área cultural de Mesoamérica de la siguiente forma<sup>4</sup>:

*El término Mesoamérica es un intento de señalar lo que tenían en común los pueblos y las culturas de una determinada parte del Continente Americano, y lo que los separaba de los demás. Para lograr este propósito me impuse la limitación de enumerar sólo aquellos rasgos culturales que eran propiedad exclusiva de esos pueblos, sin intentar hacer una caracterización de la totalidad de su vida cultural. Por la aplicación rigurosa de este principio no se mencionan en mi trabajo rasgos tan fundamentales y característicos de la civilización mesoamericana como la pirámide, ni se analiza la configuración y estructuración de esa civilización, que obviamente es más que la suma de sus partes. Falta también la división de esta 'superárea' en áreas culturales que se distinguen no sólo por la presencia o ausencia de determinados 'elementos' sino por el grado de desarrollo y complejidad que han alcanzado, siendo las más típicamente mesoamericanas las más desarrolladas y complejas. Falta, en fin, la*

<sup>2</sup> Izaguirre, José Darío. Frontera y zona fronteriza en Mesoamérica prehistórica, el caso de Honduras. [YAXKIN](#) (XIX), 2000. P. 78.

<sup>3</sup> Ramírez Castilla, Gustavo Alberto. Mesoamérica, cuna del México prehispánico y actual. Notimex, 06 de agosto de 2017. <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Mesoamerica-cuna-del-Mexico-prehispanico-y-actual-Ramirez-Castilla-20170806-0066.html>

<sup>4</sup> Kirchhoff, Paul. Mesoamérica. Sus límites geográficos, composición étnica y caracteres culturales. [en línea] Xalapa, Ver., AL FIN LIEBRE EDICIONES DIGITALES. 2009. 12 pp. [ref. 24/10/2018]. Disponible en Web:

<http://api.ning.com/files/cNNKnPKHW6EV3dZxcLU9LYzzMAvn7KX9Bom0ICOFr4IBM6A-rbr-o1jFSVI-skE1n6gViXPrGAToe7Nbpv2T3PXOnF6VRujC/PaulKirchhoffMesoamricasmitesgeograficoscomposiciontradicaycaracteresculturales.pdf>

*profundidad histórica que la orientación misma de este trabajo implica; esto es, la aplicación de los mismos principios a épocas anteriores, retrocediendo paso por paso hasta la formación misma de la civilización mesoamericana...*

Así, Kirchhoff continúa deconstruyendo la noción de Mesoamérica como área cultural al clasificar las tribus moradoras de la región.

*... se puede afirmar que en el momento de la Conquista española formaban parte de Mesoamérica una serie de tribus que podemos agrupar en 5 divisiones siguientes:*

1. *Tribus que hablan idiomas hasta ahora no clasificados, como tarascos, cuitlateca, lenca, etc.*
2. *Todas las tribus de las familias lingüísticas maya, zoque y totonaca. Según ciertos investigadores, los idiomas de estas 3 familias, a los que probablemente hay que agregar el huave, forman un grupo que podríamos llamar zoque-maya o macro-mayance.*
3. *Todas las tribus, menos 2, de las familias otomí, chocho popoloca y mixteca que parecen formar, junto con la familia chorotega-mangue, un grupo llamado otomangue; y todas las tribus de las familias trique, zapoteca y chinanteca que otros consideran emparentadas con el grupo anterior, formando un gran grupo llamado macro-otomangue.*
4. *Todas las tribus de la familia nahua y una serie de otras tribus de filiación yuto-azteca, entre ellas los cora y huichol, cuya agrupación en familias todavía no es definitiva.*
5. *Todas las tribus de las familias tlapaneca-subtiaba y tequisisteca que pertenecen al grupo hokano de Sapir...*

Algunas décadas más tarde, Alfred Kroeber dividió a México y Centroamérica en once subáreas culturales<sup>5</sup> en su obra *Natural and Cultural Areas of Native North America* (Kroeber 1953) y lo hace de la siguiente manera:

*Tomando en cuenta factores geográficos, lingüísticos y arqueológicos propios a cada una de ellas, se reconoce las áreas siguientes: el área atlántica de Nicaragua y Honduras, la costa pacífica de Nicaragua, El Salvador, las tierras altas de Guatemala, Yucatán, Oaxaca-Tehuantepec,*

<sup>5</sup> Kroeber, Alfred. *Cultural and Natural Areas of Native North America*. University of California Press, Los Angeles. 1953 [1938].

*Guerrero, Veracruz, Michoacán, las tierras altas y la costa de Jalisco, así como meseta central del sudoeste de México<sup>6</sup>.*

Posteriormente, Kirchhoff<sup>7</sup> reunió estas subáreas en una gran área cultural, la que él llamó **Mesoamérica**. Las poblaciones que pertenecen a esta área cultural Mesoamericana presentan una serie de prácticas, elementos y rasgos culturales en común.

- La trilogía alimenticia: maíz, frijoles, calabazas
- La deificación de la lluvia
- La deificación del héroe civilizador común: Quetzalcoatl para los mexicas; Kukulkan para los mayas clásicos o Gucumatz en el posclásico
- La práctica del juego de pelota con un objetivo puramente religioso
- Una estratificación social similar, entre otros

Por todo ello, Kirchhoff concibió a Mesoamérica como una gran región. Los habitantes mesoamericanos-tanto los más antiguos como sus más recientes inmigrantes-se encontraron unidos por una historia común, provocándose que sus movimientos migratorios quedaran confinados al interior de las fronteras de Mesoamérica<sup>8</sup>.



<sup>6</sup> Izaguirre, José Darío. Op cit P. 80.

<sup>7</sup> Kirchhoff, Paul. Op cit.

<sup>8</sup> Izaguirre, José Darío. Op cit.

Sin embargo, es válido destacar que investigaciones recientes indican que las características geográficas y culturales en el norte como en el sur de Mesoamérica no son las mismas. Por ejemplo y pesar de los debates todavía existentes, la frontera mesoamericana se define con mayor precisión en el norte que hacia el sur del istmo. Por otro lado, los estudios que conciernen a la frontera sur son menos vastos y menos profundos. Consecuentemente, la serie de rasgos culturales propuesta por Kirchhoff son menos consistentes<sup>9</sup>.

No obstante, el concepto de Mesoamérica continúa siendo empleado casi de manera intacta en la actualidad, ya que los criterios identificados por Kirchhoff hacen más de 70 años todavía parecen tener validez.

## Mesoamérica, más que un concepto...

Ya Kirchhoff nos explicó lo siguiente:

*Mesoamérica, como una gran región, donde los habitantes (tanto los más antiguos como sus más recientes inmigrantes) se encontraron unidos por una historia común que les permitió enfrentar, como un todo, a otras tribus del continente...<sup>10</sup>*

Hoy en día, este análisis continúa siendo vigente. La Mesoamérica actual es una gran región unida por una historia, lengua, gastronomía y cultura común que permite a sus países miembros unirse para enfrentar muchos desafíos y además, compartir soluciones para el desarrollo económico y social.

Así, desde la antigüedad americana, Mesoamérica ha sido una región de oportunidades que evidencia cómo los ciudadanos mesoamericanos han aprendido a adecuarse y a convivir en disímiles ambientes y ecosistemas. Siempre ha existido un constante movimiento de productos y bienes, así como de personas que también han transportado junto a su carga, sus experiencias, ideas y estilos de vida. Todo ello ha fraguado un prototipo de área cultural en la cual las marcas y señas de identidad individual y colectiva se han vinculado y amalgamado en parentescos, asociaciones, actividades ocupacionales, prácticas gastronómicas o rituales.

En ese sentido, los límites y fronteras de Mesoamérica no fueron nunca necesariamente de carácter geopolítico. Más bien, son límites y fronteras fundamentadas en una vinculación con el territorio, con arraigo más psicológico y

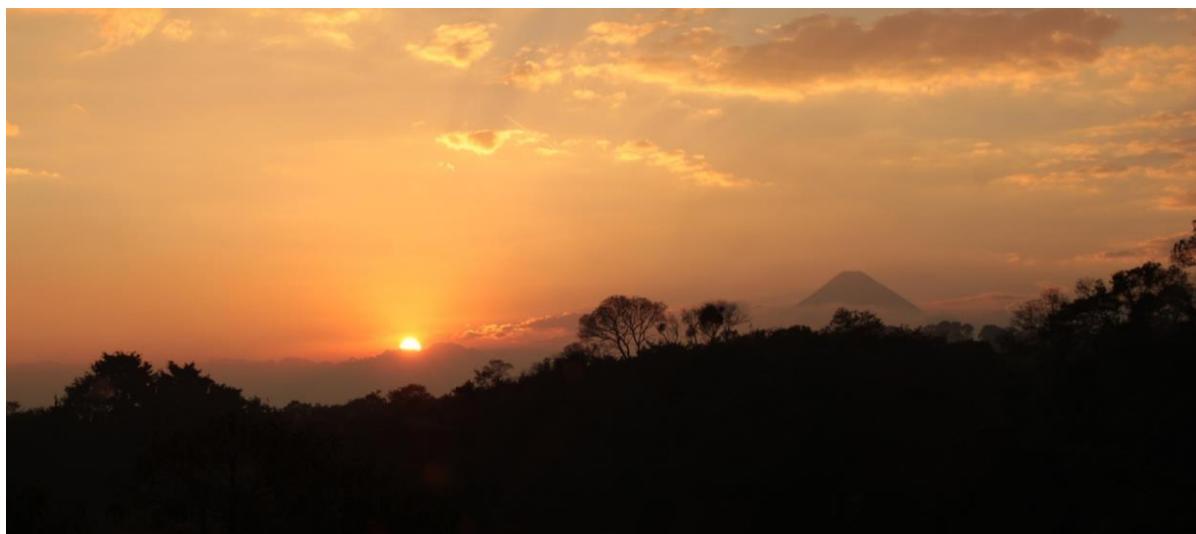
<sup>9</sup> IBID.

<sup>10</sup> Kirchhoff, Paul. Op cit.

hasta emocional<sup>11</sup>. De este modo, se fue entretejiendo una compleja trama de interrelaciones que han construido un fructífero espacio con alto potencial para el desarrollo regional y extra regional. Por todo ello, es de suma importancia que los mesoamericanos comprendamos que ese potencial desarrollo se basa en una potenciación de nuestra historia común.

Por último, es válido destacar que al ser una creación humana, Mesoamérica está en constante evolución. Aunque los pueblos que conformaron la Mesoamérica originaria continúan presentes en el territorio guardando la cosmovisión y costumbres de sus antepasados indígenas que habitaban dentro y fuera de los límites de la llamada Mesoamérica, también es cierto que la Mesoamérica actual es todo un mosaico de culturas que se integraron al migrar después, tales como la española, africana, árabe, judía, asiática, sudamericana y norteamericana. **Por tanto, el concepto de Mesoamérica, más que referirse en la actualidad a un área política o geográfica, es más bien, para quien escribe, un sentimiento de pertenencia comunitaria, y más aún una percepción de identidad como individuo... o al menos, así debería ser.**

**En resumen: hoy en día Mesoamérica, como área cultural, conforma una comunidad de naciones que conviven en paz, armonía y solidaridad ayudándose unos a otros a enfrentar los cada vez más complejos desafíos que plantea para todos un desarrollo social y económico incluyente. Tal como lo hicieron nuestros antepasados desde la época prehispánica.**



<sup>11</sup> Rovira Morgado, Rossend. Mesoamérica: concepto y realidad de un espacio cultural. Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Proyecto de Investigaciones Arqueológicas. La Ventilla 2006-2008 (Teotihuacan). <https://webs.ucm.es/info/arqueoweb/pdf/8-2/rovira.pdf>



*La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos  
y el horizonte se corre diez pasos más allá.  
¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.*

**Eduardo Galeano**



# **CUADERNO MESOAMERICANO 1**

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:  
Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una  
Cooperación Mesoamericana Renovada

## **LA AGENDA MESOAMERICANA DE COOPERACIÓN:**

¿Con qué pinceles dibujamos la próxima  
década?

Por Lidia Fromm Cea  
Directora Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica  
2015-2018

La globalización está a la orden del día y trae consigo cambios. Nos lo han dicho reconocidos antropólogos e incluso futurólogos: no nos ha correspondido vivir en una época de cambios; más bien, somos partícipes de un cambio de época y lo que ayer fue, hoy ya dejó de ser. Adicionalmente, nos desempeñamos en un contexto de sucesivas crisis globales: crisis financieras y económicas; volatilidad en precios del petróleo y de la energía; crisis alimentaria; pobreza; desigualdad e inequidad; cambio climático y, además, crisis migratorias, enfermedades y emergencias provocadas por fenómenos naturales con la consecuente pérdida de vidas valiosas y de infraestructura. Ciertamente, operamos en un contexto caracterizado por desafíos y situaciones que ponen en peligro tanto vidas humanas como los logros ya alcanzados por los Estados.

Justamente reconociendo los desafíos planteados por este contexto tan singular, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) une a 10 países que decidieron desde el 2008 trabajar juntos para articular consensos y mediante cooperación, hacer frente a estos retos comunes. Participan Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en la implementación de la Agenda Mesoamericana de Cooperación, quienes, por consenso, implementan proyectos en las siguientes áreas priorizadas por los Jefes de Estado y de Gobierno:

**Figura 1: Áreas priorizadas en la Agenda Mesoamericana de Cooperación**



Esta iniciativa de trabajo conjunto de los países cobra sentido al considerar lo siguiente para Mesoamérica:

- Es una tierra de oportunidades en sus 3.6 millones de km<sup>2</sup>.
- Es hogar para más de 230 millones de habitantes que comparten idioma, cultura, costumbres y gastronomía.
- Es también hábitat para el 10% de la diversidad biológica del mundo en un área que cubre menos del 5% de la superficie mundial.
- Representa el 33% del PIB de América Latina y el Caribe.
- Históricamente delimita en parte una región geográfica que fue cuna de culturas instauradas desde la época prehispánica, aproximadamente desde el centro de México e incluyendo a Belice, Guatemala, El Salvador; centro-suroccidente de Honduras y la costa pacífica de Nicaragua hasta el golfo de Nicoya en Costa Rica.

## 1. La Agenda Mesoamericana de Cooperación

Existen muchos elementos comunes, como también se dan diferencias importantes en torno a desarrollo económico, social, político, cultural e institucional. A pesar de estas diferencias, los países miembros han consolidado una red de cooperación regional voluntaria entre países que nace de la oportunidad de compartir soluciones

ante la urgencia de afrontar desafíos comunes. Ello detona una agenda regional de cooperación que facilita diálogo e interacción entre los países y promueve el intercambio de buenas prácticas y experiencias en una construcción interactiva de aprendizajes fundamentados en los principios de (1) solidaridad, (2) horizontalidad, (3) complementariedad y (4) beneficio mutuo.



Así, la Agenda Mesoamericana de Cooperación se implementa actualmente es definida por mandatos que emanan de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Las Declaratorias de Tuxtla establecen las prioridades compartidas. La XVI Cumbre de Tuxtla, celebrada en marzo del año 2017 en San José de Costa Rica destacó logros de relevancia para los países: el fomento del diálogo franco y productivo entre los miembros; la destacada transferencia de buenas prácticas y tecnologías; el fortalecimiento de capacidades para encontrar soluciones comunes a problemas compartidos; la valiosa oportunidad de construir juntos nuevos conocimientos y experiencias en torno a la integración regional y **el trascendental refuerzo permanente de una visión de región mediante la cual los países comprenden que juntos avanzan más**. A través de esta agenda y en su primera década, Proyecto Mesoamérica ha logrado importantes avances y resultados en beneficio de la integración y el desarrollo en los países. Un ejemplo de ello es la contribución a la interconexión física en la región, tal como se demuestra en la figura 2.

**Figura 2: Interconectividad física para la competitividad y el desarrollo económico de la región mesoamericana**



Autopista Mesoamericana de la Información: 1,800 km de fibra óptica instalada sobre las torres del SIEPAC.  
USD\$ 17 millones para apoyo a REDCA

Entre la XI y XV Cumbre de Tuxtla se enfatizaron esfuerzos en desarrollar el Corredor Pacífico, ahora Corredor Mesoamericano de Integración (CMI), la implementación de un estudio de factibilidad y diagnóstico de TMCD, el desarrollo de la Agenda Mesoamericana de Energía, esfuerzos en promover cooperación para impulso de la pequeña y mediana empresa, la extensión del Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) a los pasos de frontera del Corredor Pacífico, conclusión de la Autopista Mesoamericana de Información y promoción de uso de la tecnologías de la información (TIC).

En el marco de la X y XIII Cumbres de Tuxtla se resaltaron los avances en la Autopista Mesoamericana de Información en específico en la conformación de REDCA y en la definición de su plan de negocios.

A continuación, se enlistan los sectores priorizados en el Eje Social y se resumen las líneas de trabajo y los socios que apoyan la implementación.

#### Cuadro 1: Avances en desarrollo social de la Agenda Mesoamericana de Cooperación

##### Red Mesoamericana para la Gestión Integral del Riesgo (RM-GIR)

Afinamiento de una plataforma geoespacial regional para alerta temprana por desastres naturales por USD\$ 600,000 provistos por BID en 2017.



Schweizerische Eidgenossenschaft:  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

USD \$315,000 donados por Suiza para el Programa Educativo de Apoyo al Desarrollo y Consolidación de Capacidades Técnicas e Institucionales en Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en Centroamérica.



##### Iniciativa Salud Mesoamérica

USD\$ 115 millones para salud materno-infantil, inmunización y prevención que ejecuta el BID.



**Iniciativa Regional para Erradicación de la Malaria en Mesoamérica USD \$89.5 M** Contrapartida de los países USD\$ 36 M.



##### Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP)

USD\$ 600,000 donados por México para la preparación de los Planes Maestros Mesoamericanos en Salud Pública.



**Fortalecimiento de la cadena de valor del cacao fino de aroma mediante el desarrollo de capacidades en el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)**  
USD\$ 200,000 donados por CAF en 2016 para apoyar a pequeños productores de cacao en el CBM.





### Programa Mesoamérica sin Hambre

USD\$ 15 millones para impulsar marcos regulatorios, políticas y prácticas para la seguridad alimentaria y nutricional de la región, provistos por México y ejecutados por FAO a partir del año 2015.



### Programa de Intermediación Financiera para la Vivienda Social

Se logró dotar de vivienda digna a 7,553 hogares de bajos ingresos en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua con más de USD\$ 54 millones donados por México en 2012.



## 2. Cooperación Regional que fomenta vocación regional

En su primera década, el Proyecto Mesoamérica ha legado importantes aprendizajes en torno a dos constructos importantes que merecen mayor análisis y diálogo: (1) la cooperación regional y (2) la vocación regional.

### ¿Cómo se define la Cooperación Regional?

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible exige a los Estados conformar alianzas y redes para su implementación. Un ámbito natural para conformar una alianza para el desarrollo es definitivamente el nivel regional, ya que funge como eslabón entre las metas y compromisos globales y las metas y compromisos establecidos en los planes nacionales de desarrollo de los países. En este contexto, la cooperación regional se hace cada vez más necesaria y por ello es vital definirla. **La cooperación regional se define como una modalidad que tiene como propósito contribuir a la integración y al desarrollo de países miembros de un mecanismo regional y que, bajo los procedimientos institucionales establecidos, facilita el diálogo para consensos en torno a prioridades, desafíos y soluciones compartidas y esto, a su vez, permite la construcción de planes y agendas regionales para el intercambio de experiencias y la implementación conjunta de proyectos y acciones con visión integral en beneficio de los ciudadanos.** El trabajo conjunto que realiza el Proyecto Mesoamérica demuestra-en la práctica-los alcances de esta definición.

Bajo esta noción, la cooperación regional no puede referirse a programas que un socio cooperante implementa en tres países vecinos ni puede ser la suma de las partes; más bien es aprender a transitar los caminos del desarrollo coordinando y

trabajando juntos con pensamiento sistémico y con visión de región. Operativamente, la cooperación regional puede ser definida como una modalidad que se enmarca en una estrategia, agenda o plan de acción que ha sido consensuado por un conjunto de países para implementar soluciones comunes y aportar a la integración y al desarrollo incluyente fundamentándose en solidaridad. A la vez, el contar con una estrategia, agenda o plan de acción consensuado por un conjunto de países facilita el alineamiento de la cooperación de los socios para el desarrollo a las prioridades compartidas y que han sido plasmadas en una estrategia, agenda o plan de acción regional.

**Figura 3: La Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA) es una iniciativa regional con un plan de acción definido que se implementa en los países de Mesoamérica**



### La cooperación mesoamericana despierta vocación regional

Un valor agregado de la cooperación regional es que fomenta vocación regional. La vocación se relaciona con la inclinación, gustos, intereses y aptitudes que inspiran a las personas a avanzar hacia un punto específico. **Por vocación regional, nos referimos a la inclinación, preferencias, intereses y actitudes que inspiran a sostener un diálogo entre pares que lleva a practicar la solidaridad, la horizontalidad y la cooperación mutua sin esperar nada a cambio.**

No se *nace* con vocación regional; ésta se *hace* en la medida en la cual los delegados de un país dialogan con delegados de otros países y mediante estos intercambios, descubren que hay mucho más en común que une que las propias diferencias. El diálogo regional permite entender que existen similares desafíos en otros países y

que, por tanto, pueden trabajarse de manera conjunta soluciones que son igualmente comunes.

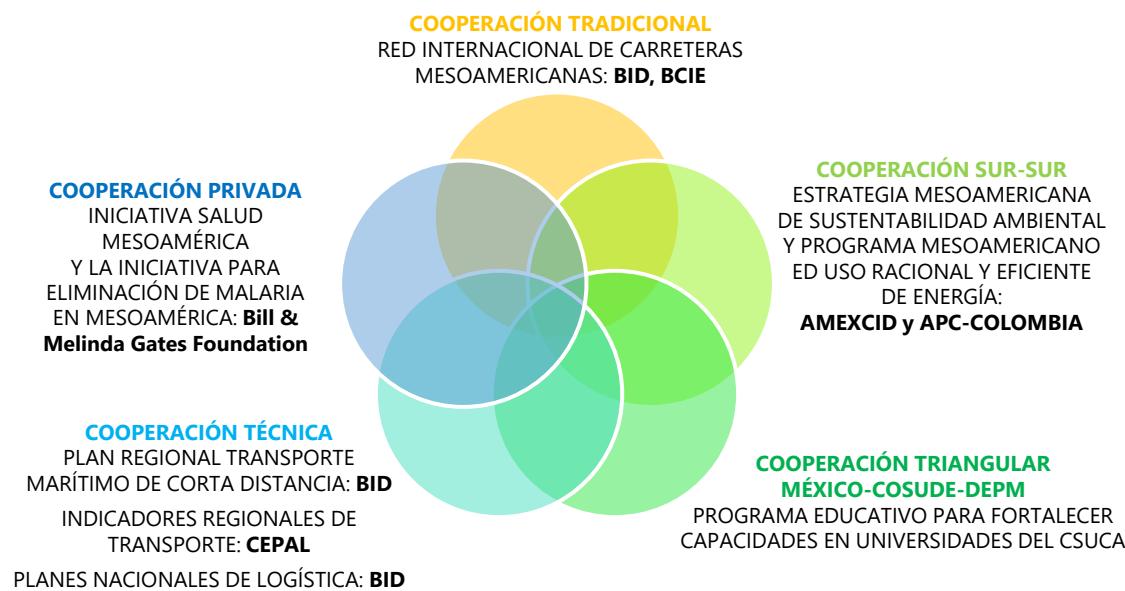
Ese es precisamente un valor agregado en la dinámica de trabajo del proyecto Mesoamérica: fomenta vocación regional en las autoridades y delegados de los 10 países miembros, con lo cual se profundizan y se robustecen los esfuerzos para la integración y el desarrollo que impulsa el SICA y otros mecanismos regionales.

Así, la dinámica mesoamericana fomenta vocación regional y en su portafolio de cooperación regional implementa las siguientes modalidades de cooperación:

- Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)
- Cooperación sur-sur
- Cooperación triangular
- Cooperación privada para el desarrollo
- Cooperación técnica

La cooperación regional en Mesoamérica es un laboratorio vivo que demuestra complementariedad y funcionalidad entre diferentes modalidades de cooperación. Todas y cada una de las modalidades de cooperación son importantes para concretar mandatos de Cumbres de Tuxtla y para alcanzar los objetivos sectoriales que han sido trazados. Asimismo, en el corazón de este mecanismo se encuentra la cooperación sur-sur, mediante la cual un país comparte con los demás su conocimiento y experiencia como también sus lecciones aprendidas. Es relevante destacar que la cooperación sur-sur es valiosa para la integración, en tanto que consolida el diálogo y relaciones de trabajo entre países que comparten desafíos y necesidades similares.



**Figura 3: Modalidades de la cooperación regional en Mesoamérica**

### 3. Financiamiento para el desarrollo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible exige a los Gobiernos pensar fuera de la caja negra, pues para alcanzar sus 169 metas, deben construirse dos elementos clave: (1) alianzas eficaces y (2) una arquitectura de financiamiento capaz de movilizar una enorme cantidad de recursos de diversas fuentes. Además, se debe repensar la manera en que la cual se obtienen, organizan y asignan esos recursos, tal como lo plantean los compromisos asumidos en la Agenda de Acción de la Tercera Conferencia Internacional para el Financiamiento del Desarrollo celebrada en Addis Ababa en el mes de julio del año 2015. En el marco del 2º Foro para el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (FfD Forum) **celebrado en Nueva York del 23 al 25 de mayo de 2017**, el Grupo de Trabajo Inter-agencias rindió el informe sobre financiación para el desarrollo (IATF) para ese año. El informe enumera los avances a la fecha, pero a la vez destaca que, considerando el contexto mundial poco favorable, “*la trayectoria de crecimiento actual no permitirá alcanzar el objetivo de erradicación de la pobreza extrema para 2030*”. Es una conclusión preocupante, ya que los ODS requieren una movilización importante de recursos públicos, privados y de cooperación para su consecución.

#### La AOD y los Países PM

Con respecto a recursos de cooperación, según datos reportados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para el año 2017, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sumó USD \$146.6 mil millones ese año, que representa una pequeña baja de 0.6% en comparación con 2016 en términos reales. Siendo el PM un mecanismo de

cooperación de y para los países miembros, interesa auscultar el estado de los flujos de AOD, así como el financiamiento de las demás modalidades.

Al respecto, es preciso comprender que América Latina y el Caribe están siendo cada vez más marginadas de estos flujos: la AOD para la región alcanzó mínimos históricos en el año 2015, con una asignación del 6.17% del total. De hecho, la tendencia parece reflejar que el nivel de AOD para nuestra región continuará en declive mientras más países latinoamericanos están siendo considerados aptos para “graduarse”.

Un detonante para esta reducción significativa en los flujos de cooperación es la fórmula para determinar la asignación de la AOD. El principal criterio para asignar recursos de AOD es el ingreso per cápita. Esta categorización se basa en el método Atlas del Banco Mundial y su clasificación<sup>1</sup> es la siguiente:

**Cuadro 2: Categorías de países según su ingreso per cápita**

| Categoría de renta | Ingreso per cápita<br>(en USD \$) | País miembro del PM  |
|--------------------|-----------------------------------|--|
| Renta Baja         | Menos de 1,045                    |  |
| Renta Media-Baja   | Entre 1,046 y 4,125               | El Salvador, Guatemala,<br>Honduras, Nicaragua                           |
| Renta Media-Alta   | Entre 4,126 y 12,745              | Belize, Colombia, Costa Rica,<br>República Dominicana, México,<br>Panamá |

*Fuente: Banco Mundial*

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012), la asignación de AOD en base al ingreso per cápita implica graves problemas: al hacerlo, se desconoce que la reducción de pobreza es tanto causa como efecto del desarrollo y que requiere la superación de brechas estructurales que impiden el crecimiento inclusivo. Además, presupone que estas categorías pueden agrupar países distintos y homologar necesidades económicas y sociales diferenciadas. Estos supuestos se alejan de la realidad en los países, pues ni las necesidades ni los ingresos son homogéneos: la realidad cotidiana en los países considerados Renta Media Baja muestra importantes disparidades en múltiples aspectos del desarrollo social, político, cultural, económico e institucional y, además, son quienes sufren de mayores desigualdades e inequidad. Es válido destacar que el 70% de la población

<sup>1</sup> <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>.

mundial que vive en condiciones de pobreza se encuentra en los Países de Renta Media (CEPAL, 2012). Muchos expertos han manifestado que esta categorización más bien esconde la realidad de los escasos ingresos de la mayoría de los ciudadanos.

Así, la pobreza es la gran justificación de la AOD, pero muy raramente ha sido el criterio principal para su asignación. Al criterio de renta para asignar AOD se suman otros criterios, como las alianzas e influencias políticas, la ideología, inversiones y ventajas comerciales como criterios particulares que siguen los países desarrollados para asignar AOD.

En ese sentido, el nivel de desarrollo de los países debe ser evaluado con un enfoque integral, y no únicamente en base al ingreso per cápita. Con esta categorización, los países de Mesoamérica están siendo calificados como "graduables", aunque persistan notables disparidades con respecto al desarrollo: pobreza y pobreza extrema, desigualdad e inequidad; la inversión pública y privada; el ahorro, la infraestructura, productividad e innovación; la calidad de la educación y de la salud y seguridad social; financiamiento y fiscalidad, igualdad de género y sostenibilidad ambiental. Es un contexto que plantea muchos desafíos para los países del PM, ya que deben fortalecerse las capacidades institucionales para la movilización de recursos internos, además de accesos a mercados de capitales externos y a otras fuentes de financiamiento que permitan financiar iniciativas que promuevan un desarrollo más incluyente.

### **Cooperación Sur-Sur y Triangular: instrumentos para fortalecer alianzas**

La cooperación es una valiosa virtud humana y más cuando es una manifestación práctica de solidaridad entre países. Dice un proverbio que nadie es tan pobre como para no dar, ni tan rico como para no necesitar. En el PM existe un saber y saber-hacer sobre la importante contribución de la cooperación sur-sur al fortalecimiento de capacidades en los países. Mediante la incorporación a la Agenda de Acción de Accra (AAA, 2008) suscrita como resultado del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Ghana en septiembre de 2008, se logró concretar la incorporación de la Cooperación Sur-Sur (C-SS) en la agenda de eficacia de la ayuda y los países asumieron el compromiso de promover una mayor implementación junto a la cooperación triangular mediante alianzas entre países. La Agenda de Acción de Accra reconoció el rol que cada vez más juegan los Países de Renta Media como oferentes de cooperación y destacó a la vez, las particularidades de la C-SS. (SEGIB, 2009)

De hecho, luego de establecer en el año 2008 el *Task Team on South Cooperation*, conformado bajo el liderazgo de Colombia en el seno del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE, se aglutinó a países del sur, países de renta media, organizaciones de la sociedad civil, cooperantes, la academia, instituciones multilaterales y plataformas regionales para alcanzar tres objetivos derivados de la Agenda de Acción de Accra:

1. Adaptar principios establecidos en la Declaración de París y en Accra a la naturaleza y prácticas de la C-SS.
2. Enriquecer la agenda de eficacia de la ayuda con un cúmulo de buenas prácticas y experiencias como evidencia empírica.
3. Identificar las complementariedades entre C-SS y Cooperación Norte-Sur, incluyendo cooperación triangular.

Al respecto, es importante destacar un hito del *Task Team*: la celebración del primer Evento de Alto Nivel sobre C-SS y Desarrollo de Capacidades, sostenido en marzo del año 2010 en Bogotá con la participación de 130 países y otras instituciones para presentar un informe sobre 110 casos de C-SS entre países, cooperación triangular y regional con miras a identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas y la evidencia empírica que sustenta a la C-SS. Además del intercambio sobre prácticas y experiencias en materia de C-SS, este encuentro se propuso fortalecer las comunidades de práctica establecidas en las regiones, lograr conectar a las plataformas globales y regionales sobre C-SS y preparar una hoja de ruta y recomendaciones de cara al IV Foro de Eficacia de la Ayuda que posteriormente fue realizado en Busan en Noviembre del año 2011 con su enfoque destacado en los cooperantes emergentes y la resaltada participación de México y Colombia como Cooperantes Sur-Sur y socios para Cooperación Triangular.

Luego, en noviembre de ese mismo año 2010, el G-20 suscribió el Consenso de Seúl para un Crecimiento Económico Compartido y en la sección denominada Asuntos Sistémicos Globales o Regionales, la C-SS fue considerada uno de los principios para el desarrollo por su capacidad natural para crear las sinergias que logren impacto para los países.

Ocho años después de estos encuentros y declaraciones, quienes conocemos la dinámica y los esquemas de trabajo para la implementación de la C-SS y triangular en el PM muy fácilmente podemos reconocer el amplio cúmulo de buenas prácticas,

lecciones aprendidas y evidencia empírica existente, y que merece ser sistematizado y además, difundido a nivel global como una experiencia exitosa que demuestra la convergencia entre todas las modalidades de cooperación, la apropiación de los países con respecto a lo que es la **cooperación regional** y el desarrollo de lo que hemos denominado **vocación regional**.



### Cooperación Sur-Sur Regional

La potenciación de la cooperación sur-sur que realiza el mecanismo ha fortalecido la integración en Mesoamérica y ha reiterado la solidaridad entre países. Es imperioso reflexionar sobre un corolario: una región no puede avanzar en la integración sin cooperación regional.

México históricamente ha ofrecido su cooperación horizontal y gestiona cooperación triangular en beneficio de los países miembros. En febrero del año 2016, Colombia anunció que la cooperación regional que ofrece sería canalizada a través de la agenda de trabajo de Mesoamérica y en agosto del año 2018, Panamá manifestó su disposición de aportar buenas prácticas y financiar talleres enmarcados en la Agenda Mesoamericana de Cooperación.

En el caso de la C-SS regional en el PM, México y Colombia han fortalecido sus capacidades de coordinación conjunta para el cofinanciamiento de encuentros para intercambio de buenas prácticas entre los 10 países. Algunos de estos talleres guardan correspondencia con algunos Bienes Públicos Regionales que financian socios del Grupo Técnico Interinstitucional. He aquí un ejemplo concreto de la

convergencia y complementariedad entre dos países del Sur y la banca para el desarrollo: el BID ha financiado la creación del sistema de información Red Mesoamericana para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres, que es una plataforma en línea que monitorea fenómenos naturales y mapea 120 capas de información georreferenciada, y México y Colombia han coordinado el co-financiamiento de talleres en los cuales se aborda el uso y el potencial de este sistema para tomar decisiones relacionadas con la prevención de desastres de origen natural.

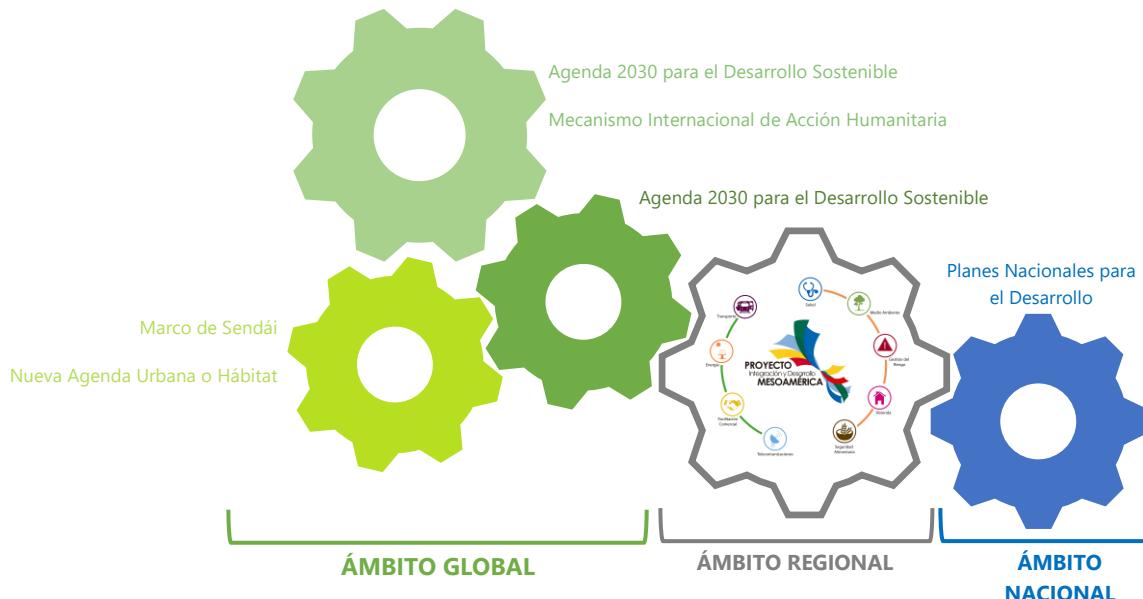
Los países también han construido juntos un Portafolio de Cooperación Sur-Sur y Triangular que tiene como objetivo compartir la oferta regional de cooperación sur-sur y buenas prácticas que aporta o que puede aportar cada país miembro a cada una de las líneas de trabajo priorizadas en los nueve sectores de Proyecto Mesoamérica, con la finalidad de fortalecer la Agenda Mesoamericana de Cooperación regional que se encuentra en implementación

Según el Portafolio de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica (2017), por cooperación sur-sur regional mesoamericana se entiende la colaboración que ofrece un país al conjunto de otros países miembros y que aporta buenas prácticas a una o más líneas de trabajo que conforman la Agenda Mesoamericana de Cooperación.



<http://www.proyectomesoamerica.org/images/PORAFOLIO-COOPERACION-SS-PM-VF.PDF>

Este Portafolio también es un instrumento de apoyo a la gestión de cooperación triangular en la región para ampliar el intercambio de buenas prácticas enmarcadas en la Agenda Mesoamericana y compartir valiosas lecciones exitosas en la región.

**Figura 4: Rol de Proyecto Mesoamérica en el flujo de cooperación hacia cada país miembro**

La cooperación triangular es aquella colaboración mediante la cual cooperantes tradicionales y organizaciones multilaterales facilitan encuentros e iniciativas sur-sur a través de financiamiento, formación, gestión o dotación de sistemas tecnológicos, además de otras formas de apoyo. En el PM existen valiosas experiencias exitosas de cooperación triangular de México con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, USAID, AECID y JICA que, además de facilitar la profundización de las relaciones entre países-también contribuyen al fortalecimiento de capacidades para generar mayor volumen de comercio sur-sur como de flujos sur-sur para la inversión extranjera directa entre los países miembros, además de fomentar transferencias de tecnologías y la potenciación de una mayor integración regional.

De cara a la segunda década que inicia en el año 2019, es posible visualizar la incorporación de más países miembros del PM como finanziadores de encuentros de C-SS o bien como gestores de cooperación triangular para implementar las agendas y estrategias consensuadas y que contienen acciones conjuntas priorizadas por los países. En su primera década 2008-2018, el PM demuestra la consolidación de un mecanismo conjunto de países con fuertes y sólidas capacidades para implementar cooperación regional eficiente, proactiva y de calidad.

## 4. Mesoamérica nos Une a través de una Cooperación Regional de Calidad

Existen cuatro capacidades que deberían estar presentes y visibles en una cooperación regional eficaz, en tanto que le confieren valor agregado:

1. Capacidad para fomentar el diálogo entre países y construir consensos en torno a prioridades compartidas;
2. Capacidad para complementar los esfuerzos nacionales de los Gobiernos;
3. Capacidad para desarrollar vocación regional en los actores;
4. Capacidad para conectar la dimensión regional con los planes nacionales y la agenda global vigente bajo un enfoque en resultados.

La cooperación regional en el PM es eficaz porque en su primera década, ha demostrado contar con estas capacidades, las cuales son, a su vez, indicativos de su calidad.

**(1) La cooperación regional tiene la capacidad de fomentar el diálogo entre países para construir consensos en torno a prioridades compartidas:** Los mandatos de las Cumbres establecen las prioridades consensuadas por los países. Estos mandatos, a su vez, son nutridos por el trabajo técnico de los enlaces y por los consensos de los Ministros y Secretarios de Estado. Una pregunta obligada en la mesa es: ¿La cooperación regional que se implementa actualmente está enfocada en concretar los mandatos prescritos en las Declaraciones? Recordemos que lograr que la cooperación regional responda a los intereses, prioridades y necesidades comunes que identifican los países es un principio de eficacia.

**(2) La cooperación regional tiene la capacidad de ser complementaria con los esfuerzos nacionales de los Gobiernos:** ¿La cooperación regional que se implementa actualmente contribuye a que los Gobiernos avancen con paso firme en sus prioridades nacionales? ¿Los programas y proyectos regionales están alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible? ¿En qué medida ayuda esta cooperación regional para avanzar en el cumplimiento de los 17 objetivos y 169 metas que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?

**(3) La cooperación regional tiene la capacidad para desarrollar vocación regional en los distintos actores que participan en ella:** ¿Esta cooperación regional despierta una vocación regional con una robusta visión de región en los actores participantes? Una visión de región es vital, ya que los retos que plantea el desarrollo sostenible en la región mesoamericana

son cada vez de gran magnitud, y por ello es más viable que los países puedan hacerles frente de manera conjunta. El dengue, la sequía, la desnutrición, el cambio climático, la pobreza y a inseguridad no respetan fronteras. Es importante que los programas y proyectos regionales surjan de la demanda de los países y que, a la vez, despierten en los funcionarios y actores involucrados una capacidad de mirada de región. Es menester fomentar apropiación regional como indicador de eficacia de la cooperación.

**(4) La cooperación regional tiene la capacidad para interconectar la dimensión nacional y la dimensión regional con la agenda global vigente bajo un enfoque en resultados:** Los compromisos globales tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS, las Metas de Aichi, el Marco de Sendai, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático entre otros han establecido un punto de partida para nuevos procesos y han prescrito la construcción conjunta de soluciones, herramientas e instrumentos para favorecer el desarrollo incluyente.

Avanzar en los compromisos globales requiere un abordaje pragmático, además de mucha colaboración entre nuestros países. Cobra mayor relevancia la búsqueda de soluciones comunes para enfrentar desafíos que emergen de un mundo cada vez más globalizado, en el cual lo único permanente es el cambio en todo sentido.

A través de proyectos y acciones de cooperación, de naturaleza intersectorial y transversal, Proyecto Mesoamérica aporta en el cumplimiento de al menos nueve de estos objetivos, desde mejorar la salud y terminar con la pobreza extrema, hasta construir ciudades sostenibles, apoyar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, promover la construcción de infraestructura resiliente y generar más energías limpias para la región. La clave del éxito de este mecanismo está en buscar soluciones conjuntas a problemas que nos aquejan a todos, para crear un desarrollo compartido que beneficie a todos los habitantes de Mesoamérica.

Por ejemplo, en nuestra región existen necesidades de cooperación-debemos reconocerlo-pero también es cierto que se implementa una oferta de cooperación sur-sur y por ello, es preciso aprovechar los canales y la metodología implantada por el PM para optimizarla. La cooperación triangular puede ayudar a aprovechar la oferta existente y así avanzar en prioridades comunes consensuadas por los 10 países miembros. Para ello, existe la oportunidad para que los socios cooperantes innoven sus formas tradicionales de cooperar y apoyen más proyectos de cooperación triangular, en seguimiento a los acuerdos prescritos derivados de las agendas globales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Busan y de la

Tercera Conferencia para el Financiamiento al Desarrollo celebrada en Addis Abeba en el 2015, por ejemplo. Los desafíos para (1) diseñar proyectos regionales y (2) establecer una cultura de cooperación regional demanda a todos pensar fuera de la caja negra.

Urge que la cooperación regional asuma un rol más catalítico y que logre atraer y alinear distintas fuentes de financiamiento al desarrollo para el logro de las prioridades comunes de los países, como ser la inversión privada, la cooperación para el comercio, la filantropía, los fondos públicos no-concesionales y el financiamiento contra el cambio climático.

Otra vez: no debemos desconocer que el mundo cambia rápidamente y la cooperación regional también puede y merece innovarse... es más, **debe reformarse y reinventarse** siguiendo el cambio de paradigma desde la noción de eficacia de la cooperación a una noción de eficacia del desarrollo con resultados tangibles, que aporten para lograr una mejor calidad de vida para la ciudadanía.

## 6. Hacia una Comunidad Mesoamericana de Naciones...

En este punto, es preciso comprender la integración como la complementariedad entre todos aquellos procesos seguidos por los países para llegar a consensos y acuerdos sobre cómo lograr objetivos comunes y resultados tangibles en beneficio de sus ciudadanos. La integración no es un fin en sí mismo; más bien, es el medio para construir BPR y fortalecer políticas en beneficio de los ciudadanos. El camino del diálogo y del consenso que lleva al logro de resultados tangibles, especialmente para aquellas personas viviendo en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Estamos experimentando un momento clave en la región con el impulso a una integración más allá del discurso, que lleva a la construcción conjunta de bienes públicos regionales y de soluciones comunes para un desarrollo social y económico incluyente. Estamos, quizás, ante una tercera ola o ante una integración de tercera generación que enfatiza la entrega de soluciones tangibles, y que, además, fortalece la horizontalidad, la solidaridad, el bien común a través de un dialogo franco entre pares que han aprendido a trabajar unidos en una fructífera y muy productiva comunidad de naciones que complementa los esfuerzos que realizan los países a nivel nacional.



**Mesoamérica sin Hambre impulsa un rol integral  
y autosostenible para las mujeres de la región.**

Comarca Guna Yala, Panamá  
FAO, 2016



# **CUADERNO MESOAMERICANO 1**

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:  
Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una  
Cooperación Mesoamericana Renovada

**Avanzar hacia la igualdad y la justicia  
social una deuda pendiente en la región  
mesoamericana**

Por Lorena Aguilar Revelo, M.Sc.

Viceministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica y Comisionada Presidencial por  
Costa Rica ante el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica

**E**l desarrollo sostenible enmarcado dentro de la Agenda 2030, constituye el nuevo paradigma para las acciones de instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Los esfuerzos en pasadas décadas han evidenciado que las estrategias, políticas o iniciativas que no consideran los elementos de marginalización, vulnerabilidad, desigualdades y la cultura del privilegio se han quedado cortas en incidir en problemas tales como la pobreza extrema, la falta de acceso a recursos y el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Sin embargo, el reto también reside en pasar de un reconocimiento o mera visibilización de esas desigualdades a la promoción activa, como eje central del desarrollo, de políticas que incidan en las causas de toda forma de discriminación.

En los últimos años, a partir de la celebración de cumbres y convenios internacionales, de la voluntad política de algunos gobiernos y del trabajo de la sociedad civil, se han dado algunos logros en términos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas en los programas y proyectos de desarrollo sostenible.

Es fundamental entender que el género implica mucho más que una relación individual binaria entre una mujer y un hombre; asimismo, involucra algo más que un conjunto estático de roles y responsabilidades establecidas de manera permanente para las mujeres y los hombres. La perspectiva de género propone identificar y considerar: el conjunto de las desigualdades estructurales (que con frecuencia se traslanan y se refuerzan entre sí), las dinámicas de poder y expectativas sociales y culturales que moldean la realidad en que vive día a día las personas de todas las comunidades del mundo. La perspectiva de género además busca incidir en reducir las desigualdades.

Cada mujer y hombre es tan singular y diverso como sus necesidades y sus capacidades. Es necesario señalar que el género interactúa con otras variables o 'identidades' sociales —tales como la edad o la etnicidad— que definen los derechos, roles y responsabilidades diferenciados. Las mujeres y los hombres no constituyen grupos homogéneos.

A pesar de los avances en materia de género, la mayoría de las sociedades poseen diferencias considerables entre el ejercicio de los derechos y las oportunidades disponibles para las mujeres y para los hombres. Por ejemplo, hay diferencias respecto a los derechos a la tenencia de la tierra y los recursos; las oportunidades laborales, los salarios y los ascensos laborales y los espacios para participar e influir en los procesos de toma de decisiones. La realidad es que la desigualdad entre

hombres y mujeres está arraigada en las normas y valores socioculturales en todo el mundo. Aun en los países que tienen los niveles de igualdad más elevados persisten las discriminaciones y las desigualdades; las cuales generan obstáculos para que las familias y las comunidades alcancen sus niveles más altos de bienestar. Por ejemplo, la brecha salarial en Suecia (considerado como uno de los países con mayor igualdad de género), hace que el salario de las mujeres sea en promedio 14% menor que el de los hombres.<sup>1 2</sup>

Ejemplo de esas diferencias, son:

- *Las mujeres, las jóvenes y las niñas experimentan niveles extremos de pobreza, mucho mayores que los que afectan a los hombres, los jóvenes y los niños:* Se considera que la mayoría de los mil millones de las personas que viven en pobreza extrema son mujeres.<sup>3</sup>
- *Existen enormes diferencias en cuanto a la tenencia de la tierra por parte de las mujeres y de los hombres:* Según un informe de la Organización de Alimentos y Agricultura de la ONU (FAO) del 2011, en el mundo, menos del 20% los propietarios de la tierra son mujeres.<sup>4</sup> El Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI, en inglés) encontró que únicamente en 28 países las mujeres cuentan con los mismos derechos legales que los hombres para poseer tierras y tener acceso a estas.<sup>5</sup>
- *A pesar de que el número de personas analfabetas en el mundo se está reduciendo, la proporción de mujeres analfabetas permanece igual:* Alrededor del mundo, dos tercios (493 millones) de los 774 millones de personas analfabetas adultas (con una edad de 15 años o más) son mujeres. Más de la mitad de las jóvenes analfabetas son niñas o muchachas (76 millones de un total de 123 millones).<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> OECD. (Diciembre de 2012). Closing the Gender Gap: Act Now: Suecia. Tomado de <http://www.oecd.org/sweden/Closing%20the%20Gender%20Gap%20-%20Sweden%20FINAL.pdf>

<sup>2</sup> Eurostat. (Febrero de 2015). Gender pay gap statistics. Tomado de [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Gender_pay_gap_statistics)

<sup>3</sup> PNUD (2014). *Human development report 2014: Sustaining human progress: Reducing vulnerabilities and building resilience.* Tomado de: <http://hdr.undp.org/sites/default/filed/hdr14-report-en-1.pdf>

<sup>4</sup> FAO. (Marzo de 2010). Economic and Social Perspectives: Gender and land rights (Resumen Informativo sobre Políticas No. 8). Tomado de <http://www.fao.org/docrep/012/al059e/al059e00.pdf>

<sup>5</sup> OCDE. (2014). Social institutions and gender index: Synthesis report. Tomado de <http://www.genderindex.org/sites/default/files/docs/BrochureSIGI2015.pdf>

<sup>6</sup> UNESCO. (30 de agosto de 2013). International literacy data 2013 (Datos internacionales sobre la tasa de alfabetización 2013). Tomado de <http://www.uis.unesco.org/literacy/Pages/data-release-map-2013.aspx>

- *Cuando las mujeres reciben remuneración por un trabajo, ganan en promedio entre 10% y 30% menos que los hombres por un trabajo equivalente:* La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que se requerirán 75 años para que el principio de 'paga igual para trabajo igual' entre mujeres y hombres se convierta en una realidad.<sup>7</sup>
- *Las mujeres también tienen menos acceso a los mercados laborales, en especial a los mercados formales:* En el 2013, de la población total de hombres el 72.2% tenían un trabajo, mientras que la proporción de mujeres con trabajos era del 47.1%.<sup>8</sup>
- *Existe desigualdad en todos los niveles y los ámbitos de toma de decisiones continúan en desequilibrio:* Para septiembre del 2015, el 22% de los puestos parlamentarios o legislativos eran ocupados por mujeres, cifra que representa un incremento de apenas 11.3% respecto a 1995.<sup>9</sup>
- *La toma de decisiones es las esferas políticas de alto nivel también son inequitativas:* Según datos del 2014 de la Unión Interparlamentaria (UPI), las mujeres ocupan el 17% del total de los puestos ministeriales en el mundo, pero en 2015, según la Plataforma de Información sobre Género y Ambiente (EGI en inglés), las mujeres tenían solo el 12% de los principales puestos ministeriales en los sectores ambientales.<sup>10</sup>

A través de los años, se ha desarrollado y fortalecido un marco de políticas para apoyar la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Estas políticas guían la manera en que los países deben cumplir con los compromisos sobre los derechos humanos e igualdad. Este compromiso se implementa principalmente a través de la transversalización de género.

---

<sup>7</sup> ActionAid. (Enero de 2015). Close the gap! The cost of inequality in women's work. Tomado de [http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens\\_rights\\_on-line\\_version\\_2.1.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf)

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2014). Global employment trends 2014: Risk of a jobless recovery? Tomado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_233953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf)

<sup>9</sup> Unión Interparlamentaria (Septiembre de 2015). Women in national parliaments (Las mujeres en los parlamentos nacionales). Tomado de <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

<sup>10</sup> IUCN. (Agosto de 2015). Women's participation in global environmental decision making: New research from the Environment and Gender Index (EGI). Tomado de [https://portals.iucn.org/union/sites/union/files/doc/egi\\_factsheet\\_desicion\\_making\\_web\\_sept2015.pdf](https://portals.iucn.org/union/sites/union/files/doc/egi_factsheet_desicion_making_web_sept2015.pdf)

La transversalización de género es una estrategia acordada a nivel mundial que propone un conjunto de enfoques, métodos y herramientas, procesos y políticas técnicas e institucionales y cuyo objetivo es lograr que la comunidad internacional identifique las desigualdades de género y promueva medidas activas para lograr la igualdad de género.

En su nivel más básico, la transversalización de género implica estar consciente y de acuerdo con reconocer los problemas de género e intentar promover la igualdad. Siguiendo esta lógica, cualquiera puede, y debe, participar en la transversalización de género. En su aspecto más estratégico y técnico, determina los procesos: para realizar un análisis de género, preparar acciones género-responsivas para promover la igualdad, y monitorear y evaluar este proceso de implementación para garantizar resultados positivos. Para implementar estos procesos, se necesita realizar consultas participativas con diversas partes interesadas y contar con la orientación de expertas y expertos en género a fin de maximizar los resultados de forma integral.

#### RECUADRO 1: Términos clave de género

**Género-sensible:** Comprender y considerar los factores socioculturales que subyacen en la discriminación por género. En la aplicación, la género-sensibilidad significa 'no ocasionar daño'.

**Género-responsivo(a):** Identificar, comprender e implementar acciones para cerrar las brechas de género y superar los sesgos de género históricos en las políticas e intervenciones. El ser género-responsivo en su aplicación, significa contribuir de manera proactiva e intencional a promover la igualdad de género. Una política, programa, plan o proyecto género-responsivo se propone no sólo 'no ocasionar daño' sino 'aspirar a algo mejor'.

Los esfuerzos para identificar y rectificar las desigualdades de género suelen centrarse en las mujeres debido a que estas viven: una discriminación desproporcionada, la violación de sus derechos o restricciones para ejercerlos, violencia de género, entre otras cosas. Invertir las inequidades no es objetivo de las políticas, planes o programas género-responsivos. Más bien, al erradicar las inequidades e inefficiencias que frenan el desarrollo e impiden el ejercicio de los derechos humanos, se busca mejorar las vidas y los medios de vida de todas las personas en el mundo. En sociedades donde las desigualdades se encuentran enraizadas en las prácticas culturales o en las leyes nacionales o consuetudinarias puede darse una resistencia al cambio. Esta resistencia puede verse exacerbada por

el temor que al verse beneficiadas las mujeres esto signifique que los hombres pierdan poder, prestigio y beneficios. En realidad, la igualdad de género requiere de una transformación en muchos niveles y aspectos de la sociedad relacionados entre sí; pero el promover los beneficios de la igualdad de género puede desencadenar el potencial necesario para lograr el progreso humano y garantizar un ambiente sano y sostenible.



Cuando la igualdad de género se vuelve una realidad las mujeres y los hombres pueden gozar y ejercer por igual todos sus derechos humanos. Esto es necesario para alcanzar la justicia en cualquier parte del mundo y es un prerequisito para lograr un mundo equitativo y sostenible. Sin embargo, el promover la igualdad de género brinda una oportunidad fundamental –y sería el resultado-- de impulsar la transformación económica, social, política y ambiental. El promover la igualdad y dichas transformaciones en múltiples áreas que van desde el hogar hasta los niveles corporativos, la participación y el empoderamiento pleno e igualitario de las mujeres, y su acceso y control de los espacios y recursos, puede producir múltiples beneficios como los siguientes:

- *Criar familias más saludables y con mayor escolaridad:* A menudo se hace referencia a la educación de las niñas como la mejor inversión para el

**CUADERNO 1:** El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:

Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una Cooperación Mesoamericana Renovada

desarrollo, puesto que conduce a mejores oportunidades de empleo en la edad adulta y hace posible que estas niñas cuando sea adultas críen hijos más saludables y con mayor escolaridad. Adicionalmente: "En un estudio que obtuvo datos de 219 países desde el 1970 hasta el 2009 encontró que, por cada año adicional de escolaridad para las mujeres en edad reproductiva, la mortalidad infantil se reducía en un 9.5%".<sup>11</sup>

- *Traducir la tenencia de la tierra equitativa en bienestar:* En algunos países donde las mujeres carecen de derechos de posesión de tierras se observa un mayor número de niños desnutridos (60% más); en otros de estos países se observa que el porcentaje de la población que tiene acceso al agua potable es menor.<sup>12</sup>
- *Reducir drásticamente la inseguridad alimentaria:* "El cerrar la brecha de género en la agricultura generaría ganancias significativas para el sector agrícola y la sociedad. Si las mujeres tuvieran acceso a los mismos recursos productivos que tienen los hombres, ellas podrían incrementar el rendimiento de sus plantaciones en un 20–30%. Esto podría elevar el rendimiento agrícola total en los países en desarrollo en un 2.5–4%, lo que a su vez reduciría el número de personas que padecen hambre en un 12–17%".<sup>13</sup>
- *Desarrollar la economía mundial:* En la última década, el incremento en la tasa de empleo de las mujeres en las economías desarrolladas ha contribuido más al crecimiento económico mundial que el aporte de China.<sup>14</sup>
- *Mejorar el balance final de las empresas:* Se ha demostrado que en compañías que tienen mujeres en puestos de liderazgo, como consejos directivos o consultivos, existe una correlación directa con un mayor

---

<sup>11</sup> Gakidou, E., Cowling, K., Lozano, R., y Murray, C. (2010). Increased educational attainment and its effect on child mortality in 175 countries between 1970 and 2009: a systematic analysis. *The Lancet*, 376(9745), 959-974. [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(10\)61257-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61257-3)

<sup>12</sup> Iniciativa Pobreza—Medio Ambiente de PNUD-PNUMA en Malawi (2014). Gender-environment and natural resources data and indicator rapid assessment (F. Sesay-Kebbay, Autora). Tomado de [http://www.unpei.org/sites/default/files/e\\_library\\_documents/Gender\\_ENR\\_Data\\_and\\_Indicator\\_Rapid\\_Assessment\\_0.pdf](http://www.unpei.org/sites/default/files/e_library_documents/Gender_ENR_Data_and_Indicator_Rapid_Assessment_0.pdf)

<sup>13</sup> FAO. (2011). The state of food and agriculture 2010-2011. Women in agriculture: Closing the gender gap for development. Roma: Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas

<sup>14</sup> A guide to womenomics: Women and the world economy. (12 de abril de 2006). The Economist, Finanzas y economía. Tomado de <http://www.economist.com/node/6802551>

desempeño empresarial. Múltiples investigaciones han demostrado estos resultados; por ejemplo, un estudio realizado en el 2009 clasificó las empresas de Fortune 500 según el número de mujeres en sus juntas directivas, y encontró que las compañías clasificadas en el cuartil superior reportaron un 42% más de rendimientos en sus ventas y un 53% más de ganancias que el resto.<sup>15</sup>

Con el propósito de ilustrar de manera más clara el valor de un enfoque de igualdad de género, y dada la importancia que el tema de cambio climático tiene para nuestra región, vale la pena utilizar de ejemplo esta situación para ilustrar como interactúan estos temas.

## El valor de un enfoque género responsivo para enfrentar el cambio climático

El cambio climático y las acciones para enfrentarlo pueden tener los mismos impactos en toda la región Mesoamericana; sin embargo, sus impactos reales sobre las diferentes personas de nuestra región presentarán variaciones drásticas y dependen de los factores económicos, culturales y sociales. Por ejemplo, las poblaciones más pobres, cuyos recursos económicos son limitados y participación política es débil, tendrán poca capacidad de implementar medidas de adaptación para enfrentar los impactos del cambio climático, como las amenazas asociadas con una mayor cantidad de inundaciones. En muchos de nuestros países, ciertos grupos de personas enfrentan la exclusión social sistemática producto de múltiples desigualdades que restringen sus opciones y oportunidades. La edad, clase social, etnicidad o identidad racial y el género son todos factores que determinan los privilegios o desventajas y la inclusión o exclusión de una persona.

Como bien lo plantea el Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): “*Las diferencias en la vulnerabilidad y exposición surgen de factores no climáticos y de desigualdades multidimensionales que con frecuencia son ocasionados por procesos de desarrollo desiguales. Estas diferencias moldean distintos riesgos asociados al cambio climático... Las personas que son marginadas social, económica, cultural, política o institucionalmente y en otros aspectos, son vulnerables de manera particular al cambio climático y también a determinadas respuestas de adaptación y mitigación... Este aumento en la vulnerabilidad rara vez se produce por una sola*

<sup>15</sup> Joy, L., Carter, N. C., Wagner, H. M., y Narayanan, S. (2007). The bottom line: Corporate performance and women's representation on boards. Tomado de [http://www.catalyst.org/system/files/The\\_Bottom\\_Line\\_Corporate\\_Performance\\_and\\_Womens\\_Representation\\_on\\_Boards.pdf](http://www.catalyst.org/system/files/The_Bottom_Line_Corporate_Performance_and_Womens_Representation_on_Boards.pdf)

*causa. Más bien, es el producto de procesos sociales que se entrecruzan y que resultan en desigualdades a nivel socioeconómico, en los ingresos y el grado de exposición. Entre estos procesos sociales se incluye, por ejemplo, la discriminación basada en el género, clase social, etnicidad, edad y (dis)capacidades.*" – Resumen para Responsables de Políticas de IPCC 2014.<sup>16</sup>

En nuestra región, las mujeres son la mayoría de las poblaciones más pobres; por lo que es probable que estas mujeres sufran impactos más severos asociados con el cambio climático debido a su bajo nivel económico. No obstante, el nivel económico no es lo único que afecta a las mujeres, ya que son marginadas por estructuras sociales y culturales más amplias, las cuales limitan sus derechos por motivos de género. El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano más reciente, publicado por el Banco Mundial concluye que, a pesar de haber logrado avances a nivel global en las iniciativas para la igualdad de género, aún existen muchas desigualdades, como el gran número de muertes de mujeres y niñas, desigualdades en la escolaridad de las niñas y las jóvenes, un acceso desigual a las oportunidades económicas, y diferencias en cuanto a la voz que las niñas y mujeres tienen en sus hogares y en la sociedad.<sup>17</sup> Estas desigualdades de género existen tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y subsisten debido a políticas gubernamentales arraigadas (por ejemplo, al acceso a la educación o a la atención médica), limitaciones económicas (como la brecha de género en los salarios) y normas sociales (por ejemplo, roles de género restrictivos, limitaciones en los procesos de toma de decisión en el hogar y en la sociedad). Debido a estas desigualdades de género persistentes, las mujeres se encuentran entre las personas más vulnerables a los impactos del cambio climático.

A juzgar por las tendencias actuales, los impactos del cambio climático seguirán creciendo en magnitud. Si no se toman acciones para enfrentar de manera proactiva e integral las iniquidades existentes, en particular la desigualdad de género, el cambio climático intensificará la vulnerabilidad desproporcionada de las mujeres, intensificará las inequidades y desigualdades en todo el mundo.

Durante décadas, la investigación y la elaboración de políticas y programas han resaltado los vínculos entre el género y los temas y problemáticas ambientales. Con base en estos conocimientos sobre el vínculo entre el género y los bosques, la agricultura y las cuestiones relacionadas con el agua, se puede predecir cómo podría el cambio climático exacerbar las desigualdades e intensificar los ciclos de pobreza

<sup>16</sup> IPCC. (2014). Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for policymakers. Tomado de: [https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5\\_SPM\\_FINAL.pdf](https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf)

<sup>17</sup> Banco Mundial. (2011). World development report 2012: Gender equality and development (Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Equidad de género y desarrollo). Washington, DC: Banco Mundial.

feminizados en sectores específicos. A medida que los efectos del cambio climático se vuelven más tangibles, se evidencia que sus impactos son diferenciados según el género.

Entre los principales problemas se incluyen los siguientes:

- **Durante las tormentas tropicales y otros desastres, una mayor cantidad de mujeres en comparación con los hombres pierden la vida.** La desigualdad no se debe a diferencias físicas sino a construcciones sociales y tradicionales que limitan la capacidad de las mujeres de protegerse y sobrevivir. Los factores que contribuyen a estas desigualdades comprenden: el escaso o nulo acceso a las capacitaciones sobre rescate o respuesta ante los desastres; ropas o indumentarias que obstaculizan el movimiento, o su imposibilidad de moverse libremente debido a sus roles tradicionales como cuidadoras, o restricciones de comportamiento (por ejemplo, una mayor responsabilidad por las personas dependientes, como los niños y los adultos mayores). Un estudio realizado en el 2007 sobre el role que desempeña el género en los desastres, analizó los desastres ocurridos en 141 países entre 1981 y 2002 y demostró que en aquellos países donde los derechos económicos y sociales están distribuidos de manera igualitaria, las tasas de mortalidad de los hombres y de las mujeres son similares.<sup>18</sup> Se espera que el cambio climático incremente significativamente la intensidad de las tormentas tropicales en el futuro, lo cual amenazará la salud y la seguridad de un gran número de personas; pero si se incorpora un enfoque género-responsivo en la preparación y las acciones para el acrecentar la resiliencia, se pueden modificar estos resultados de manera drástica.
- **El agua estancada puede convertirse en una amenaza significativa para la salud de las personas al provocar de enfermedades transmitidas por el agua, como la fiebre tifoidea y el cólera, o de enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria, el dengue, la fiebre amarilla y la chikungunya.** En general las mujeres se ven expuestas a las aguas estancadas con mayor frecuencia que los hombres debido sus roles asignados, como la de recolectar agua para beber, preparar los alimentos o cuidar de los miembros de su familia y del ganado. Además, en algunos casos las mujeres son más susceptibles que los hombres a las enfermedades

---

<sup>18</sup> Neumayer, E. y Plümper, T. (2007). The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002 (La naturaleza de género de los desastres naturales: El impacto de los sucesos catastróficos sobre la brecha de género en la esperanza de vida). Annals of the Association of American Geographers, 97(3), 551–566.

transmitidas por vectores debido a sus características fisiológicas. Por ejemplo, las mujeres embarazadas tienen el doble de probabilidades de atraer a los mosquitos, inclusive algunos que son vectores de enfermedades que provocan la muerte de más de un millón de personas al año.<sup>19</sup> El aumento en las temperaturas globales puede que incremente la cantidad de agua estancada como resultado de tormentas más intensas e inundaciones más frecuentes; y a su vez este incremento en aguas estancadas puede aumentar la exposición a enfermedades transmitidas por el agua y por vectores. Es necesario que la gestión del agua rural y urbana tomen en cuenta las vulnerabilidades y las capacidades diferenciadas por género.

- **El aumento del nivel del mar, las tormentas intensas y otras alteraciones de las fuentes de agua dulce (que intensifica la salinidad del agua potable debido a la intrusión de agua salada) han estado sucediendo desde antes de ocurrir estos desplazamientos y trastornos económicos y sociales.** El beber agua con un mayor contenido de sal puede tener consecuencias graves para la salud, en especial para las mujeres embarazadas. En algunas regiones han crecido drásticamente las tasas de hipertensión y de preeclampsia en mujeres embarazadas.
- **En el mundo, las mujeres se ven afectadas por estructuras establecidas que limitan su capacidad de poseer tierras, obtener préstamos, invertir dinero o iniciar un negocio.** Según un estudio reciente del Banco Mundial, de 173 economías estudiadas, 155 tienen por lo menos una diferencia legal entre hombres y mujeres que puede reducir de forma considerable las oportunidades económicas de las mujeres.<sup>20</sup> Conforme se acreciente la necesidad de mitigar y adaptarse al cambio climático, se aumentará la distribución de financiamiento para enfrentarlo, lo que puede llevar a una intensificación en la brecha de género relacionada con el acceso y control de los recursos que existe en los sistemas y mecanismos prevalecientes. Debido a las estructuras financieras actuales, la disponibilidad de los recursos financieros destinados para contribuir a mitigar y adaptarse al cambio climático suele ser diferente para las mujeres que para los hombres. La distribución inequitativa de recursos intensificará la inequidad social. Para el año 2030 se espera que los costos relacionados con el cambio climático asciendan entre USD 249 mil millones y USD 1 billón 371 mil millones por

<sup>19</sup> Organización Mundial de la Salud (2014). Gender, climate change and health (Género, cambio climático y salud). Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud.

<sup>20</sup> Banco Mundial. (2015). Women, Business and the Law 2016: Getting to Equal. Washington, DC: Banco Mundial.

año.<sup>21</sup> Se ha avanzado en establecer mecanismos de financiamiento climático género-responsivos; no obstante, se debe continuar trabajando para garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre todos los aspectos del financiamiento relacionado con el clima ya que es vital para la eficacia, la eficiencia y la equidad en la gestión de los recursos.

- **El IPCC afirma que para el año 2050 se podrá satisfacer el 80% de las necesidades energéticas del mundo por medio de energías renovables.**<sup>22</sup> Esto ofrece una enorme oportunidad. Las mujeres administran la energía en los hogares, y han demostrado ser actores clave en la cadena de valor de la energía renovable a pequeña escala, sobre todo porque promueven el acceso a la energía para las personas más pobres. Las mujeres son parte de la solución para la mitigación del cambio climático y las acciones climáticas género-responsivas puede significar un avance complementario en la expansión de los mercados laborales en el campo de la energía renovable, en la creación de empleos para mujeres y hombres, en la diversificación y seguridad de sus medios de vida, y en la salud y el bienestar en los hogares.

Si bien el cambio climático representa uno de los desafíos más complejos de nuestra época, la transformación que se requiere para enfrentarlo puede representar una gran oportunidad. En lo relacionado con el género, las políticas y los programas para enfrentar el cambio climático efectivamente representan una oportunidad de impulsar un mejor desarrollo al garantizar resultados más equitativos y sostenibles. Muchos programas y proyectos en diferentes partes del mundo han demostrado cómo las respuestas ante el cambio climático ofrecen una oportunidad para superar las barreras prevalentes sobre goce y ejercicio de los derechos de las mujeres.

<sup>21</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Ensuring gender equity in climate change financing. Nueva York, NY: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

<sup>22</sup> PCC. (9 de mayo de 2011). Potential of renewable energy outlined in report by the Intergovernmental Panel on Climate Change [Comunicado de prensa]. Tomado de <http://srren.ipcc-wg3.de/press/content/potential-of-renewable-energy-outlined-report-by-the-intergovernmental-panel-on-climate-change>







# CUADERNO MESOAMERICANO 1

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:  
Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una  
Cooperación Mesoamericana Renovada

## ¿Por qué un Decálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica?

Por Carlos Cortés Zea<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Coordinador del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD (CooperaSur). PNUD México. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión del PNUD.

## Introducción

**E**n nuestros países, es común residir -o haber residido- alguna vez en su vida en una vecindad. Los vecinos son personas con quienes compartimos una historia de manera involuntaria, llegamos a la vecindad en fechas similares, convivimos en espacios comunes, luchamos batallas para mejorar la calidad de vida del entorno compartido y defendemos intereses comunes. A pesar de que a veces parezcan desconocidos, existe un grado de familiaridad que no se experimenta con otras personas.

Supongamos que después de percibir un olor a humo, nos percatamos que la habitación de los vecinos más cercanos acaba de prender fuego. Por el momento el fuego es tenue, pero la catástrofe se anuncia inevitable. Se vislumbran tres escenarios hipotéticos de reacción.

El primero consiste en huir rápidamente del acontecimiento. Sin interesarse por las consecuencias, se escapa de la situación en búsqueda de algún lugar para refugiarse y procurar salir sanos y salvos.

Un segundo escenario nos llevaría a ignorar el evento al que se enfrenta el vecino, ponerle llave a la puerta y esperar a que el fuego no alcance nuestra habitación. Atrincherarse privilegia la seguridad propia, bajo el supuesto de que el fuego no podrá afectarnos.

Finalmente, el tercer escenario plantea responder a la situación brindando asistencia al vecino. Este considera al fuego como un desafío para todos los vecinos y el hecho de contribuir a controlarlo y eventualmente a apagarlo, como la mejor forma de asegurar el bienestar de la vecindad.

Se trata de tres escenarios hipotéticos -evasión, seguridad y cooperación- de respuesta a una crisis. Esta analogía nos permite entender el dilema al que se enfrentan los países que conforman la región mesoamericana. Frente a los desafíos más apremiantes en materia de desarrollo ¿cómo responder?, ¿evadiendo responsabilidades?, ¿con un enfoque en seguridad?, o ¿cooperando? La historia reciente nos enseña que los posicionamientos de nuestros gobiernos han fluctuado de manera inconsistente entre estos tres posicionamientos.

Desde el enfoque de cooperación -y por ende del multilateralismo-, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) es, sin duda, uno de los resultados más exitosos que han alcanzado los países de la región. Se trata de una respuesta

única a los desafíos únicos de la región. Lanzado hace poco más de diez años, el PM es heredero del Plan Puebla Panamá (2001-2008), y al mismo tiempo, impulsor de la integración regional en Latinoamérica: desde entonces, se creó la CELAC en el 2011, la Alianza del Pacífico en el 2012 y la UNASUR en el 2018.

Precisamente es que el “complejo mesoamericano” (Kirchhoff, 1960) va mucho más allá de su concepción antropológica, hoy representa un mecanismo regional que busca el desarrollo y la integración de los diez países que lo conforman: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá y República Dominicana. La hipótesis detrás del PM es que las historias, cultura y geografía comunes son tierra fértil para implementar proyectos de cooperación al desarrollo que procuren el acercamiento de las sociedades de la región.

Por un lado, es un mecanismo cuyo objetivo es potenciar el desarrollo económico mediante infraestructuras de transporte, interconexión energética y en telecomunicaciones, mejorando la facilitación comercial y aumentando la competitividad. Por el otro, busca contribuir al desarrollo social con programas destinados a mejorar la salud, el medio ambiente, la gestión del riesgo, la vivienda y la seguridad alimentaria y nutricional (Proyecto Mesoamérica, 2019). Es difícil negar que la preponderancia del eje económico sobre el social está al origen de las críticas más fuertes en su contra. Sin embargo, el PM es -hijo de su época- y su ingeniería institucional ha permitido avanzar en el Eje Social con logros y resultados para un desarrollo social incluyente a través de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSS&T). Empero, no descarta la posibilidad de evolucionar incluso hacia la atención a nuevas problemáticas como la migración, la educación o género.

A lo largo de su historia, el PM no ha incorporado como prioridades de trabajo dos de los temas neurálgicos de la región: la migración y la violencia social (Toussaint & Garzón, 2017, p.28). No obstante, esto no significa que el rumbo no pueda ser diferente. La coyuntura socioeconómica actual -que confirma al aumento de la migración y la violencia como el fuego que empieza a consumir la vecindad-, nos invita a reflexionar sobre el papel deberá jugar el PM. ¿Cómo pueden los países mesoamericanos aprovechar los entregables del mecanismo para abordar las causas estructurales de dichas problemáticas?, ¿qué se necesita para aumentar la calidad y la eficacia de la acción conjunta de los países mesoamericanos?, ¿cómo puede abonar y aportarle el PM ante iniciativas como el Plan de Desarrollo Integral (PDI)<sup>2</sup>?

---

<sup>2</sup> Iniciativa del nuevo gobierno mexicano que asumió la presidencia el 1 de diciembre de 2018, a la iniciativa del Plan. Aunado a esto, habrá que tener en cuenta los cambios que supondrán las elecciones presidenciales en El Salvador el pasado mes de febrero, y de Guatemala durante el próximo mes de agosto.

La presente contribución a los Cuadernos Mesoamericanos abona a la discusión y aprovecha los once años del PM para imaginar nuevas pistas. Y en todo caso, es una defensa del tercer escenario, que implica que la mejor forma que existe para responder a una crisis es cooperando. En otras palabras, con una política de vecindad (o lo que algunos llaman multilateralismo). A fin de cuentas, para estos diez países, el PM parece ser la única opción disponible.

Por ello, en la primera parte, se analizarán los desafíos del camino hacia la XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que tendrá lugar el próximo mes de agosto en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras. La segunda parte del artículo está dedicada a presentar el "Decálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica" y sus desafíos. El Decálogo de CSS&T en Mesoamérica es una iniciativa desarrollada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Instituto Mora).

## I. Hacia la XVII Cumbre de Tuxtla

Luego de celebrar su primer aniversario en el año 2018 y en el marco de la XVII Cumbre de Tuxtla, celebrada en agosto del año 2019 en Honduras, el PM se ha propuesto escalar la CSS&T entre sus países para continuar generando resultados y Bienes Públicos Regionales, abonando a su vez, al Plan de Desarrollo Integral (PDI).

La primera parte de este artículo propone una reflexión sobre el apoyo que puede brindar el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) a la CSS&T, en la nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo. La segunda parte analiza los desafíos del camino entre San José y San Pedro Sula, antes de revisar los desafíos de la inminente implementación del PDI.

### a) Una reflexión sobre el apoyo del SNU y el PNUD a la CSS&T

Más allá de la conmemoración del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur tuvo el mérito de haber actualizado el debate. Organizada también en Buenos Aires, durante el pasado mes de marzo, la Conferencia PABA+40 atrajo la atención, entre otras cosas, sobre un asunto crucial: ¿qué forma debe tomar el apoyo del SNU a la CSS&T? En particular, el párrafo 27 de su documento final es un fuerte llamado a "... revitalizar el Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de apoyar y promover la cooperación sur-sur y la cooperación triangular, con el objetivo

de implementar la Agenda 2030" (Naciones Unidas, 2019). Al respecto, sus diez incisos desarrollan pistas concretas sobre el apoyo que puede ofrecer el SNU a estas modalidades de cooperación al desarrollo.

En resumen, se alienta a que continúe y amplíe la integración de la CSS&T en los marcos estratégicos, políticas, programas y otros instrumentos de planificación de las entidades que lo constituyen. Se le solicita fortalecer la contribución de la academia en la materia y se exhorta a que ayude a los países en desarrollo a construir capacidades nacionales para la CSS&T. Asimismo, se le acuñen capacidades para facilitar asociaciones para la cooperación en esferas estratégicas, mientras se solicita que el SNU -con los recursos disponibles- aumente su apoyo a la CSS&T en el ámbito de la integración regional. Se insta a que el SNU mejore la eficacia, coherencia, coordinación y complementariedad de sus actividades operacionales, de conformidad con lo establecido por los propios países, sus respectivos marcos de cooperación y sus diferentes mandatos.

Por otra parte, se reconoce la especial contribución del PNUD en la promoción de enfoques de CSS&T para el desarrollo sostenible. Agencia que, entre otras cosas, acoge la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC por sus siglas en inglés). También se reafirma su mandato central para promover, facilitar y escalar a nivel mundial la CSS&T. El párrafo reconoce el papel de las comisiones regionales de las Naciones Unidas en apoyo a las iniciativas de esta naturaleza, mediante el apoyo técnico, normativo y de investigación que prestan a los países de sus regiones. Finalmente, su último inciso insta a que el SNU mantenga su apoyo a las organizaciones regionales -y subregionales-, con el fin de favorecer el establecimiento de más y mejores alianzas para el desarrollo (Naciones Unidas, 2019).

De manera general, se trata de una agenda ambiciosa que plantea desafíos importantes, sin la cual el SNU no podrá aumentar la relevancia de su apoyo a la CSS&T en los países, las regiones y en el mundo. En particular, invita a las entidades que conforman el SNU afinar el valor agregado de su apoyo a la CSS&T a nivel nacional. Desde el punto de vista del PNUD, intuyo que la promoción de un entorno nacional y regional conducente para la CSS (*enabling environment at country and regional level for SSC*) constituye el enfoque con mayor potencial (UNDP, 2016, p.16).

Aunque nunca fue adoptado formalmente, el documento de trabajo define la noción como uno de los paquetes de servicios que vendrían a acelerar el apoyo del PNUD a la CSS&T en los países. La oferta se compone de dos componentes: ideas y opciones para mejorar políticas, marcos legales y regulaciones mediante la

construcción de consenso dentro y fuera de las acciones de los gobiernos; y la creación, desarrollo y ampliación de capacidades sostenibles en los gobiernos, entidades intergubernamentales, sociedad civil, think tanks y el sector privado para impulsar su aptitud para identificar, iniciar, planear, ofrecer, desarrollar, administrar y evaluar iniciativas de CSS&T (PNUD, 2016).

En vista de los argumentos detallados en la presente sección, es inevitable pensar que el PNUD está bien posicionado para promover entornos nacionales y regionales conducentes para la CSS&T, en la configuración que resultó de la Conferencia PABA+40. Especialmente, a sabiendas de que la noción está siendo considerada hoy en día como una de las opciones disponibles para renovar la oferta del PNUD en materia de CSS&T.

### b) El camino de Bogotá a San Pedro Sula, ¿antes de llegar al PDI?

Mucho se ha avanzado desde la XVI Cumbre de Tuxtla, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, en marzo de 2017. Sin embargo, la coyuntura política actual es diferente, el viento ha cambiado de rumbo. El enfoque de desarrollo económico promovido por los gobiernos mesoamericanos de entonces cedió su lugar a la urgencia por atender la crisis migratoria que azota a los países de la región. En otras palabras, el trayecto de San José a San Pedro Sula está lleno de desafíos



XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. San José, Costa Rica, 2017

Si bien no existen datos actualizados, se estima que alrededor de 400,000 migrantes centroamericanos indocumentados podrían transitar por México anualmente (ITAM, 2014). Una cifra que fácilmente podría ser superada en 2019 y cuyas implicaciones

motivó a los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras a pactar el Plan de Desarrollo Integral con México el 1 de diciembre de 2018 (Gobierno de México, 2018).

Desarrollado por la CEPAL y presentado el pasado mes de mayo (SRE, 2019), el plan presenta un diagnóstico detallado sobre los desafíos que enfrentan los países del norte de Centroamérica: insuficiencia del crecimiento, de la productividad, la inversión y la débil fiscalidad; en materia de desarrollo productivo, facilitación del comercio, industrialización, tecnología e innovación; oportunidades de la integración logística y energética, la necesidad de un impulso ambiental; el cambio climático, migraciones, desastres y la urgencia de un nuevo estilo de desarrollo; sociedades con alta pobreza, desigualdad y violencia; y características de una región de migraciones históricas con raíces estructurales (CEPAL, 2019). Además, propone una serie de 30 ambiciosas recomendaciones, haciendo referencia al enfoque de desarrollo promovido por la propia CEPAL.

A pesar de que, hasta el momento, sólo México ha anunciado formalmente que invertirá USD 100 millones para la consecución del PDI (El Financiero, 2019), el objetivo es movilizar más de USD 100 mil millones en el transcurso de lo que dure el programa (El País, 2019). El tema forma parte de la Cumbre de Tuxtla de San Pedro Sula y el reto, aprovechar los entregables del PM para fortalecer el PDI. En este sentido, vale la pena mencionar algunos resultados emblemáticos:

1. **Red Mesoamericana para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres:** Uso de este sistema de información en tiempo real conformado por más de 1,440 capas con datos geo-referenciados para planificar un desarrollo más incluyente y cursos en línea sobre gestión integral de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático.
2. **Medio Ambiente:** Curso en línea sobre producción sostenible de cacao dirigido a productores disponible en plataforma de información territorial; uso del Centro de Excelencia Virtual para Monitoreo Forestal para entrenamientos y capacitaciones enmarcadas en la Agenda Mesoamericana de Manejo de Fuego y su guía práctica.
3. **Salud:** Ampliación del acceso a servicios de salud e implementación de la Iniciativa Regional para Eliminación de la Malaria en Mesoamérica.
4. **Energía:** Aplicación de los 3 reglamentos técnicos de eficiencia energética construidos por consenso de los 10 países miembros.
5. **Facilitación Comercial:** Implementación de iniciativas regionales para mejorar procesos de control fronterizo, como la interoperabilidad de Ventanillas únicas de Comercio Exterior (VUCE) y programas de operador Económico Autorizado.

6. **Transporte:** Fortalecimiento de la logística de carga regional, a través de capacitaciones y Planes Nacionales de Logística, así como la creación de plataformas regionales de información sobre transporte de carga y logística.
7. **PYMES:** Mapeo de los instrumentos de financiamiento y promoción de políticas públicas para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) derivado del Foro Mesoamericano.
8. **Vivienda:** Más de 7,500 familias en los países de Mesoamérica beneficiadas con vivienda social.

## II. El Decálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica: diez palabras que aspiran a ser principios

El PM ha servido como vehículo de un enfoque regional único, construido con base en lazos preexistentes, con el propósito de avanzar en el desarrollo socioeconómico de los países miembros. A poco más de diez años de su establecimiento, la XVII Cumbre de Tuxtla representa una oportunidad para reflexionar sobre las oportunidades y enfoques de integración y desarrollo que constituyen el PM.

La primera sección de la segunda parte de esta contribución a los Cuadernos Mesoamericanos introduce el proceso que le dio origen al Decálogo de CSS&T en Mesoamérica. Un esfuerzo por renovar las políticas de CSS&T de la región, a partir de diez ideas fuertes que resultan de una colaboración inédita entre la AMEXCID, el PNUD México y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

La segunda sección profundiza en las diez ideas que alimentan el debate, y que se proponen explorar las posibilidades de renovación del mecanismo mesoamericano de integración y cooperación.

### a) El Decálogo: resultado de una colaboración inédita

A finales de 2017, la AMEXCID solicitó al PNUD México una línea de trabajo para apoyar los esfuerzos de renovación emprendidos en el marco de la conmemoración de los 10 años de existencia del PM. La voluntad de formular un Decálogo de CSS&T, surge de la necesidad de orientar -o al menos influir en- los esfuerzos por mejorar la calidad y la eficacia de la acción conjunta de los países de Mesoamérica. En línea con su origen etimológico, el término “decálogo” debe entenderse como “diez palabras”. En lo que nos concierne, se trata de diez palabras que aspiran a volverse políticas mesoamericanas de cooperación.

Atendiendo a estas consideraciones, en octubre de 2018 se firmó un convenio de colaboración con el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. El objetivo fue aprovechar el potencial de la academia para colocar el conocimiento al servicio de la formulación de políticas. A partir de ahí, se lanzan las tres fases que constituyen el proyecto. La primera consistió en la elaboración del Documento de Trabajo “Hacia un Decálogo de CSS&T en Mesoamérica”. El documento, sustentado en una serie de entrevistas preparatorias con funcionarios expertos en la materia, estudia el papel que juega Mesoamérica en las agendas internacionales y regionales de cooperación al desarrollo, profundizando en las particularidades de la región (Instituto Mora, PNUD, 2019).



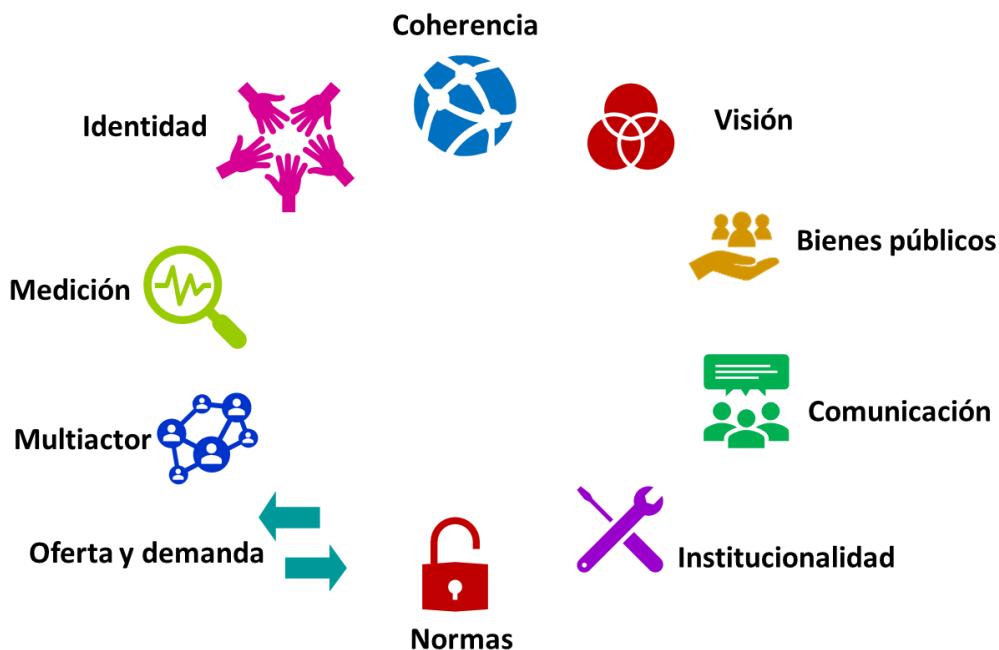
Por otra parte, el Documento de Trabajo prepara la segunda fase de la colaboración inédita entre la AMEXCID (específicamente, de la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, el PNUD en México y el Instituto Mora. De carácter consultivo, la segunda fase se concretizó con la organización de un taller interagencial que tuvo lugar el 12 de marzo de 2019, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

El encuentro brindó un espacio privilegiado para que las y los funcionarios de la Administración Pública Federal de México trabajaran en tiempo real con sus contrapartes mesoamericanas (El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica); los principales cooperantes en la región, entre ellos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); así como con representes de agencias del Sistema de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), además del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los insumos recolectados resultaron en la finalización del primer borrador del Decálogo de CSS&T en Mesoamérica.

Aún vigente, la tercera fase del proyecto propone la promoción del Decálogo en ámbitos regionales e internacionales dedicados a la cooperación internacional para el desarrollo. De ahí que el primer borrador haya sido presentado a la Comisión Ejecutiva del PM en el mes de junio de 2019. En suma, las primeras dos fases (investigación y formulación) apuntalan la tercera (promoción), que culmina con la

presentación oficial del Decálogo de CSS&T en Mesoamérica en el marco de la XVII Cumbre de Tuxtla como preámbulo de su difusión en otros espacios relevantes.

A continuación, se presentan a detalle las “diez palabras” que conforman el Decálogo de CSS&T en Mesoamérica:



1. Reforzar la identidad mesoamericana;
2. Impulsar una visión integral del desarrollo en Mesoamérica;
3. Implementar mediciones regionales de desarrollo;
4. Asegurar la sostenibilidad de los Bienes Públicos regionales mediante la CSS&T;
5. Procurar la Coherencia de Lineamientos para el Desarrollo Sostenible en Mesoamérica;
6. Estimular las alianzas multiactor en la CSS&T mesoamericana;
7. Fortalecer la institucionalidad mesoamericana de CSS&T para mayor calidad y eficacia;
8. Incidir en la resolución de los retos jurídicos y fiscales de la CSS&T regional;
9. Facilitar el alineamiento entre la oferta y la demanda de CSS&T en Mesoamérica;
10. Asegurar una comunicación estratégica de las acciones de CSS&T en Mesoamérica.

Diez ideas fuertes formuladas con base en las conclusiones del documento de trabajo preparado por el Instituto Mora, la sistematización de los insumos generados durante las consultas y el taller interagencial además de la inclusión de comentarios de los países miembros, así como a partir de las revisiones técnicas efectuadas por la AMEXCID, el PNUD México y la Dirección Ejecutiva del PM, tomando en cuenta la multiplicidad de perspectivas y las buenas prácticas promovidas en la región.

**b) Diez ideas fuertes para guiar la cooperación entre diez países**

La primera idea es una invitación a **reforzar la identidad mesoamericana**. Es decir, complementar la existencia de los espacios multilaterales de diálogo político, económico y de cooperación, con el fortalecimiento de la identidad subregional. Redoblando los esfuerzos de promoción del legado común y la diversidad de los países mesoamericanos. Revalorizando el zócalo compartido: el idioma, las manifestaciones culturales, la interdependencia socioeconómica y geográfica, así como las capacidades humanas e institucionales. A imagen de lo alcanzado por otros mecanismos de integración regional (por ejemplo, la Unión Europea, Unión Africana), ¿cómo utilizar el PM para coconstruir una estrategia capaz de reforzar una identidad de Mesoamérica, que potencie aún más el acercamiento entre nuestras sociedades?

La segunda plantea **impulsar una visión integral del desarrollo en Mesoamérica**. Lejos de ignorar las particularidades de los proyectos de los países de la región, la cooperación mesoamericana puede potenciar los esfuerzos nacionales de desarrollo. El trabajo realizado en el marco de los ejes económico (energía, transporte, facilitación comercial y telecomunicaciones) y social (salud, medio ambiente, seguridad alimentaria y nutricional, gestión de riesgo y vivienda), serviría de plataforma para la construcción de una visión integral del desarrollo. En este sentido, vale la pena preguntarse ¿cómo identificar las prioridades y necesidades de desarrollo regional, tomando en cuenta las especificidades nacionales? y ¿cómo medir el impacto de la CSS&T regional orientada a atender las problemáticas estructurales socioeconómicas?

La **implementación de mediciones regionales de desarrollo** constituye la tercera idea. Si bien algunos organismos multilaterales han avanzado en la definición de indicadores regionales y sectoriales (por ejemplo, Banco Mundial y CEPAL), hace falta la adopción de una metodología que permita medir el avance de las políticas mesoamericanas en favor del desarrollo. La cooperación internacional resulta un mecanismo eficaz para el intercambio de conocimientos técnicos y científicos, así como para construir capacidades regionales que tomen en cuenta las particularidades de las sociedades mesoamericanas. Para tal efecto, ¿cómo diseñar

indicadores regionales capaces de monitorear y evaluar las acciones de CSS&T, desde un enfoque que promueva la transparencia y la rendición de cuentas?

La cuarta “palabra” insta a **asegurar la sostenibilidad de los bienes públicos regionales mediante la CSS&T**. Es también un reconocimiento a la contribución de la CSS&T para facilitar que estos bienes, servicios o recursos, sean producidos y consumidos por el sector público regional. Adicionalmente, hace un fuerte llamado a la implementación de estrategias para fortalecer su identificación y apropiación por parte de los países, desde el ámbito económico, social y ambiental. Sin embargo, ¿cómo garantizar que la CSS&T apoye a los países para alcanzar la sostenibilidad de los bienes públicos regionales creados?

**Procurar la coherencia de lineamientos para el desarrollo sostenible en Mesoamérica** es la quinta idea del Decálogo. El PM ha realizado variados análisis para identificar el alineamiento de la Agenda Mesoamericana de Cooperación que implementan los diez países que integran la región con los objetivos internacionales de desarrollo. De hecho, existe una publicación que identifica el alineamiento entre las acciones del PM con la Agenda 2030 para el Desarrollo. Existe también alineamiento, convergencias y complementariedades con la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, el Pacto Mundial sobre Migración y el Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Empero, ¿cómo asegurar que la consecución de los objetivos nacionales y regionales no comprometa el logro de la agenda internacional?

La sexta idea exhorta a **estimular las alianzas multiactor en la CSS&T mesoamericana**. Uno de los cuatro principios de la agenda de la cooperación eficaz al desarrollo, el enfoque multiactor podría liberar el potencial de la coordinación interinstitucional del PM. Sin obviar los recursos adicionales que tendrían que ser invertidos para este propósito, resulta difícil innovar en los esquemas de CSS&T sin la participación de los actores no tradicionales de la cooperación al desarrollo -sector privado, sociedad civil, academia, gobiernos locales, parlamentos, fundaciones, etc. No obstante, es indispensable imaginar cómo ir más allá del existente Grupo Técnico Interinstitucional.

**Fortalecer la institucionalidad mesoamericana de CSS&T para mayor calidad y eficacia** se impone como la séptima idea fuerte. Se trata de consolidar la CSS&T como un instrumento que fortalezca las políticas regionales de cooperación, tanto del punto de la recepción como de la oferta. En este sentido, los países deberán

intercambiar experiencias en modelos institucionales y estrategias de construcción de capacidades con el fin de allanar la articulación de los esfuerzos mesoamericanos en favor del desarrollo. Lo anterior nos invita a preguntarnos cómo alinear incentivos y sintonizar las expectativas que se generen.

En su octava idea, el Decálogo se propone **incidir en la resolución de los retos jurídicos y fiscales de la CSS&T regional**. Probablemente la más ambiciosa, esta implica que existen retos administrativos, fiscales y procedimentales que pueden obstaculizar la cooperación entre los países mesoamericanos. Además de identificarlos, se propone que el PM formule respuestas para superar dichos retos (desde la revisión de los marcos legales hasta el análisis de las brechas existentes, pasando por la sistematización de las dificultades operativas). En consecuencia, las respuestas tendrán que descifrar cómo alcanzar resultados concretos sin violar la soberanía de los países.

**Facilitar el alineamiento entre la oferta y la demanda de CSS&T** representa la novena idea. Hace referencia a la existencia de catálogos de capacidades para la promoción de la cooperación. Sin embargo, también reconoce la necesidad de ir más allá, con el fin de reforzar el cruce de ofrecido por los países donantes con las necesidades de los países receptores. Teniendo al desarrollo sostenible como horizonte, ¿qué incentivos, herramientas y mecanismos podrían ser implementados para este propósito?

En fin, la última idea resalta la pertinencia de **asegurar una comunicación estratégica de las acciones de CSS&T en Mesoamérica**. El desafío es fortalecer el Grupo de Comunicación Estratégica del PM, explorando el potencial de las nuevas tecnologías de la información para potenciar los procesos de coordinación y los canales de comunicación entre los gobiernos. Reconociendo la diversidad de las posibilidades que existen hoy en día, habrá que preguntarse cómo aumentar el alcance de la estrategia de comunicación del PM entre la ciudadanía de la región. Los esquemas comunicacionales sectoriales como la Red de Comunicadores de Gestión Integral de Riesgos (COMGIR) contribuyen a expandir el radio de acción en cuanto a la difusión y posicionamiento regional.

## Conclusiones

Las respuestas a las preguntas que se exponen a lo largo de la última sección proponen un debate sobre el futuro del Decálogo. ¿Hacia dónde llevarlo? ¿Cómo procurar que diez ideas fuertes se conviertan en política pública? ¿Cómo fortalecer

aún más los procesos que aseguren su apropiación por parte de los países? En definitiva, el Decálogo es una invitación para continuar la discusión.

La primera parte de esta contribución a los Cuadernos Mesoamericanos analiza el camino recorrido hacia la XVII Cumbre de Tuxtla, partiendo de una reflexión sobre el apoyo del SNU y el PNUD a la CSS&T y revisa algunos desafíos del trayecto entre San José y San Pedro Sula, así como las implicaciones del anuncio del Plan de Desarrollo Integral. La segunda parte introduce el Decálogo de CSS&T en Mesoamérica como iniciativa en marcha que formula diez ideas fuertes y que aspira a guiar las políticas de cooperación de los países de la región, resultado de una colaboración inédita entre la AMEXCID, el PNUD y el Instituto Mora, con la valiosa contribución de los países mesoamericanos.

De manera general, el presente artículo se inscribe en un debate actual ávido de ejemplos y argumentos que nutran aún más las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Para su autor, nunca es suficiente recordar que ni la pobreza, ni la migración, ni las epidemias sanitarias, ni la violencia, ni el tráfico ilegal, ni los desastres naturales, respetan fronteras. Son la manifestación de lógicas sociales enredadas, que atan irremediablemente a ciudades como Tapachula con Tegucigalpa, Quetzaltenango, Chinandega y David en Panamá. Fenómenos transfronterizos que plantean el mismo dilema: ¿cómo relacionarse con el vecino y los problemas que enfrenta?, ¿ignorar y huir? ¿encerrarse a esperar que el fuego no nos alcance? o ¿abrir la puerta para enfrentar los problemas compartidos? En el ámbito internacional la respuesta no puede ser diferente a la cooperación internacional para el desarrollo, construida a partir de la noción de vecindad y los principios del multilateralismo.

Es urgente articular de manera congruente las políticas públicas de las naciones mesoamericanas. Políticas de vecindad proactiva que atiendan problemas comunes y se dediquen a construir y preservar bienes públicos regionales. Reconociendo que el desarrollo de nuestras sociedades es interdependiente y asumiendo que necesitamos más Mesoamérica en los diez países que conforman la región. Entre las personas como entre las naciones, el delito de solidaridad es preferible a las virtudes de la indiferencia.

## Referencias

AMEXCID, PNUD, Instituto Mora. (2019). Decálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica. PNUD México.

Cancillería. (2019). Comisionados presidenciales aprueban la creación del Consejo Empresarial Mesoamericano. 12 de febrero de 2019 <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comisionados-presidenciales-aprueban-creacion-consejo-empresarial-mesoamericano> (consultado el 15/07/2019).

CEPAL. (2019). Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador-Guatemala-Honduras-Mexico. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia\\_un\\_nuevo\\_estilo\\_de\\_desarrollo\\_\\_Plan\\_de\\_Desarrollo\\_Integral\\_El.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo__Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf) (consultado el 24/04/2019).

El Financiero. (2019). México invertirá 100 millones de dólares en Centroamérica como parte del Plan de Desarrollo. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-invertira-100-millones-de-dolares-en-centroamerica-por-plan-de-desarrollo> (consultado el 13/07/2019).

El País. (2019). México impulsa el 'Plan Marshall' para Centroamérica a la espera del dinero de EE UU. [https://elpais.com/internacional/2019/05/20/mexico/1558365443\\_972899.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/20/mexico/1558365443_972899.html) (consultado el 10/07/2019).

Gobierno de México. (2018). México, El Salvador, Guatemala y Honduras acuerdan nuevo Plan de Desarrollo Integral para atender fenómeno migratorio. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-el-salvador-guatemala-y-honduras-acuerdan-nuevo-plan-de-desarrollo-integral-para-atender-fenomeno-migratorio> (consultado el 13/07/2019).

Instituto Mora, PNUD. (2019). Documento de Trabajo: Hacia un Decálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Mesoamérica. PNUD México.

ITAM. (2014). Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Departamento de Estudios Internacionales.

Kirchhoff, P. (1960). Mesoamérica. Sus Límites Geográficos, Composición Étnica y Caracteres Culturales. Escuela Nacional de Antropología e Historia. Sociedad de Alumnos. Suplemento de la Revista Tlatoani.

Naciones Unidas. (2019). Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Buenos Aires, 20 a 22 de marzo de 2019. A/CONF.235/3.

Proceso. (2019). Hondureña Lidia Fromm continuará en la Dirección del Proyecto Mesoamérica. <https://www.proceso.hn/metropoli/13-metropoli/hondurena-lidia-fromm-continuara-en-la-direccion-del-proyecto-mesoamerica.html> (consultado el 13/07/2019).

Proyecto Mesoamérica. (2019). Agenda de la III Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. 11 de junio de 2019. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, Colombia.

Proyecto Mesoamérica. (2019). Ejes de trabajo. <http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/acerca-delpm/proyecto-mesoamerica/quienes-somos> (consultado el 10/07/2019).

Rouquié, A. (1987). Amérique Latine. Introduction à l'Extrême-Occident. Paris. Points. Essais.

SRE. (2019). Presentación a México de la propuesta de la CEPAL para el Programa de Desarrollo Integral El Salvador, Guatemala, Honduras y México. <https://www.gob.mx/sre/articulos/presentacion-a-mexico-de-la-propuesta-de-la-cepal-para-el-programa-de-desarrollo-integral-el-salvador-guatemala-honduras-y-mexico> (consultado el 4/07/2019).

Toussaint, M., Garzón, M. (2017). El Proyecto Mesoamérica: ¿Exito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica. EntreDiversidades: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Nº. 8, 2017 (Ejemplar dedicado a: Enero-Junio), págs. 15-52.

UNDP. (2016). Accelerating Sustainable Development. South-South and Triangular Cooperation to Achieve the SDGs. A UNDP Strategy. Working Document. New York, 20 July 2016.







# CUADERNO MESOAMERICANO 1

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica:  
Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una  
Cooperación Mesoamericana Renovada

**Desafíos y recomendaciones  
para el financiamiento eficaz  
de iniciativas regionales que  
complementen prioridades nacionales**

Por Nelson Stratta<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Contacto: [gstratta@gmail.com](mailto:gstratta@gmail.com). Nelson Stratta es el director ejecutivo de Inflection Finance, una empresa de servicios localizada en Estados Unidos orientada a desarrollar sistemas de Impact Investment y otras soluciones innovadoras de financiamiento para el desarrollo. El autor cuenta con casi 30 años en la prestación de asesoramiento independiente para bancos multilaterales de desarrollo y agencias de cooperación multilaterales y bilaterales. Su experiencia internacional en el apoyo directo a los gobiernos abarca 39 países, incluyendo la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe y varios en las regiones de África, Asia Central y Asia - Pacífico.

## Prefacio

Este documento contribuye a la primera Colección de Cuadernos Mesoamericanos: "Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica". Esta excelente iniciativa editorial mesoamericana está constituida por títulos temáticos que abordan el aporte de la cooperación regional al desarrollo y los procesos de trabajo conjunto entre países. En este panorama, es más que oportuno reflexionar sobre los desafíos para financiar el desarrollo de los países de Mesoamérica. Las ideas y datos proporcionados en este artículo se basan en trabajo de campo realizado por el autor liderando la implementación de las Evaluaciones de las Finanzas para el Desarrollo (EFD) en las regiones de Asia-Pacífico, África y en los primeros dos países de la región: Costa Rica y Honduras. El autor quiere agradecer el apoyo y los comentarios recibidos de Lidia Fromm Cea, Directora Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica, y la colaboración de los países participantes en el Programa Piloto para el Fortalecimiento de los Marcos de Resultados de Mesoamérica<sup>2</sup> implementado con recursos de la Cooperación Suiza en los años 2016-2017.

## Abreviaturas

|      |   |
|------|---|
| BEPS | Base Erosion and Profit Shifting                              |
| BID  | Banco Interamericano de Desarrollo                            |
| BM   | Banco Mundial   |
| CAF  | Corporación Andina de Fomento                                 |
| CIF  | Cost Insurance and Freight                                    |
| DFA  | Development Finance Assessment                                |
| EFD  | Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo (DFA en Inglés) |
| FATF | Financial Action Task Force (o GAFI)                          |
| FOB  | Free on Board   |
| GFI  | Global Financial Integrity                                    |
| IMF  | International Monetary Fund                                   |
| IVA  | Impuesto al Valor Agregado                                    |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económico            |

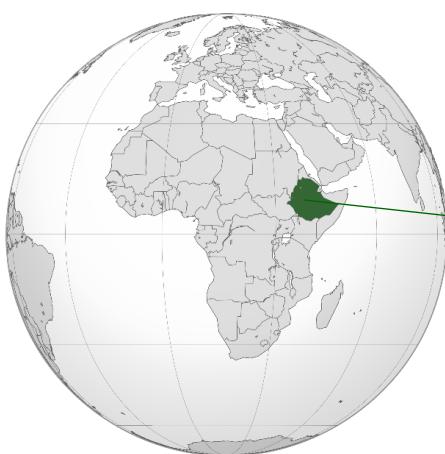
<sup>2</sup> En la primera reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGDEC) que colidera México, y que fue celebrada en Ciudad México los días 15 y 16 de abril de 2014, la Iniciativa de Trabajo sobre Resultados y Rendición Mutua presentó una propuesta para concretar una agenda de trabajo. Así, surgió el Programa Piloto para el Fortalecimiento de los Marcos de Resultados de Mesoamérica, para conciliar el acuerdo internacional de Busan de utilizar marcos de resultados como fundamento para los planes nacionales de desarrollo y para alinear la cooperación, entendiendo que los cooperantes deberán agregar al marco nacional los resultados que pretenden alcanzar.

|      |                                    |
|------|------------------------------------|
| PIB  | Producto Interno Bruto             |
| ODS  | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| TBML | Trade Based Money Laundering       |
| UNDP | United Nations Development Program |

## 1. El financiamiento para un desarrollo incluyente y sostenible: compromisos globales y valiosas lecciones aprendidas

**E**ste artículo se propone detonar reflexión en torno al financiamiento del desarrollo y los retos-tales como los recursos ilícitos-que enfrentan los países de la región de Mesoamérica; el contenido es de interés de los responsables de formulación de políticas y de los expertos en finanzas para el desarrollo de Mesoamérica como también de toda América Latina y el Caribe. El objetivo principal de este trabajo es proporcionar una base para analizar el contexto general del financiamiento para el desarrollo y las demandas de recursos planteadas por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y comprender la conveniencia y los beneficios de tomar acciones comunes para enfrentar algunos desafíos, tales como controlar la economía ilícita en la región. Este no parece ser un tema atractivo, pero es necesario reflexionar sobre ello para consolidar el desarrollo de las economías de Mesoamérica en forma sustentable. Partamos de los compromisos globales para luego iniciar la reflexión sobre los retos que plantea la economía ilícita para los países de la región.

**La coyuntura actual exige a los Gobiernos asumir una nueva forma de pensar el financiamiento para el desarrollo en el nuevo contexto económico global, especialmente ante las demandas de los ODS.** La necesidad de este nuevo marco conceptual fue destacada en la *Agenda de Acción de Addis Abeba* que surgió de la *Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, celebrada en julio de 2015.



**FINANCIACIÓN  
PARA EL  
DESARROLLO**  
13-16 DE JULIO DE 2015 • ADDIS ABEBE • ETIOPÍA  
ES HORA DE LA ACCIÓN MUNDIAL

La Agenda de Acción de Addis Abeba es un acuerdo histórico que establece la base de financiamiento para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que los líderes mundiales adoptaron en septiembre del año 2015.

Esta Agenda fue elaborada por los 193 Estados miembros de la ONU bajo el liderazgo de Etiopía, el país sede de la Conferencia, y contiene más de cien medidas concretas que incluyen todas las diferentes fuentes de financiamiento y contemplan una amplia variedad de aspectos, entre los que destacan la ciencia y la tecnología, las innovaciones y el comercio.

Establece también la movilización de recursos nacionales a través de una ampliación de la base tributaria, una mejora de los sistemas de recaudación y el combate a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.

Asimismo, compromete a los países desarrollados a cumplir con el acuerdo establecido de asignar el 0.7% de su PIB para brindar Asistencia Oficial al Desarrollo, sobre todo hacia los países menos desarrollados, y estipula una mayor cooperación Sur-Sur.

## ODS y la necesidad de adoptar una nueva visión para el financiamiento del desarrollo

**La Agenda 2030, con su ambición de ser transformacional, trae consigo importantes desafíos para los gobiernos**, en particular para sus capacidades más tradicionales de planificación fiscal, de presupuesto y rendimiento. Al pasar revista a los objetivos y metas, se evidencia que su logro exige tanto innovación como un abordaje sistémico. El Objetivo 1 prescribe poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, y dos de sus metas establecen lo siguiente:

- **Meta 1.5:** Para el 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales
- **Meta 1.a:** Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



**El financiamiento de los ODS es un desafío común.** La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba en julio de 2015 abrió el debate sobre la forma de movilizar las cantidades sin precedentes de recursos financieros que son necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se espera que los países enfrenten un paisaje cada vez más complejo para gestionar el financiamiento del desarrollo a nivel nacional, a medida que aumentan recursos públicos y privados nacionales, y fuentes de recursos externos se diversifiquen. La Agenda 2030 exige incrementos significativos de capacidad y recursos, así como también cambios en la forma en que los recursos existentes se priorizan y utilizan.



**Para hacer frente a los retos y lograr el desarrollo sostenible, los países tendrán que desarrollar nuevos enfoques más eficaces e integrados para el manejo de las finanzas públicas y privadas.** La Agenda de Acción de Addis Abeba asume que los países utilizarán sus propias estrategias y planes nacionales de desarrollo para dar respuesta a los ODS y requiere la adopción de Marcos Integrados Nacionales de Financiamiento (MINF). Estos marcos deberán proporcionar una estructura holística que incluya todas las fuentes de financiamiento para que los gobiernos puedan formular y aplicar un enfoque estratégico, integral y orientado a los resultados para la financiación de sus objetivos de desarrollo. Este enfoque deberá ayudar a los países a establecer una estrategia para movilizar las inversiones que se necesiten, y

además proporcionar una estructura que asegure coherencia en todo el gobierno en la canalización de recursos hacia las áreas para las que más se ajustan.

*Las estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y que los nacionales asuman como propias, respaldadas por marcos nacionales de financiación integrados, constituirán el núcleo de nuestros esfuerzos.*

**Resolución #9 de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (27 de julio de 2015)**

**La gran mayoría de lo que los gobiernos y las agencias de desarrollo están procurando encaja dentro del marco propuesto de los ODS.** El alcance de los ODS es mucho más amplio que el de los predecesores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) e incluyen todo, desde el crecimiento sostenible, la paz y la gobernabilidad hasta el cambio climático e incluso la política comercial. Esto crea un nuevo conjunto de desafíos para la agenda de financiamiento de los ODS que es algo distinta a la de los ODM. Exige que se cambie el enfoque que todos los países adoptan para centrar las prioridades de financiación del desarrollo (como la infraestructura y la seguridad) para dedicar la misma atención al aumento y aprovechamiento de recursos adicionales para la agenda en su conjunto.

**Sin embargo, será necesario desarrollar enfoques integrales para comprender necesidades financieras y para orientar la movilización de recursos para costear un desarrollo social y económico incluyente.** La experiencia de los ODM sugiere que este es un tema que demandará un enfoque técnico y mucho más riguroso que el usado hasta ahora. Cuando los ODM fueron promulgados por primera vez en 2001, provocaron un animado debate sobre si se podía o debía estimar el costo de alcanzar estos objetivos globales. Se hicieron estimaciones sucesivas desde 2001 y las cifras de costos aumentaron a medida que durante la implementación se desarrollaban técnicas más refinadas y se comprendía mejor la situación de los países, por ejemplo:

- En 2001, el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo estimó inicialmente que para alcanzar los ODM se requeriría una inversión anual adicional de USD 61 billones.
- En 2002, el Banco Mundial abogó por una cifra en un rango de USD 63-72 billones. Este cálculo se basó en un análisis de la brecha de financiación para un grupo limitado de países. Luego, se realizó una segunda estimación basada solamente en los costos de salud, educación y medio ambiente y se proyectó un costo en el rango de los USD 41-87 billones
- En 2005, el Proyecto del Milenio de la ONU propuso una estimación en el rango de USD 82-152 mil millones.

- En 2012, el Centro de Desarrollo de la OCDE estimó que el logro de los seis primeros ODM a nivel global requeriría un gasto adicional de USD 120 billones anuales.

**Las estimaciones de costos de los ODM revelaron la existencia de desafíos técnicos significativos y abrieron debates sobre su asequibilidad.** Estudios recientes reconocieron que las estimaciones de costos de los ODM mostradas anteriormente presentaban carencias importantes, principalmente relacionadas con cuestiones técnicas y metodológicas y con lagunas significativas en la disponibilidad de datos<sup>3</sup>. Las agencias de desarrollo y los países adoptaron inicialmente una posición relativamente relajada sobre las consecuencias financieras de los ODM, partiendo del supuesto de que el orden de magnitud de los recursos adicionales necesarios para financiarlos se encontraba en el mismo rango de las fuentes que se esperaba movilizar: i) los gastos comprometidos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) de los países desarrollados, ii) algunos aumentos en los ingresos públicos, iii) el alivio de la deuda y su financiación sostenible.

**La evidencia a posteriori mostró que muchos de los supuestos originales sobre las fuentes principales para financiar los ODM resultaron ser demasiado optimistas y que los recursos disponibles para financiarlos eran insuficientes.** Recién cuando se dispuso de costos más precisos y se evaluó mejor la disponibilidad real de financiamiento, fue que algunas voces comenzaron a argumentar que los ODM podrían ser inasequibles, especialmente en algunos contextos. Sin embargo, esto sucedió muy tarde en el proceso, casi cuando el ciclo de los ODM estaba a punto de terminar. Un "*control de la realidad*" ex-post de los supuestos iniciales sobre la financiación de los ODM reveló algunas deficiencias significativas<sup>4</sup>:

- A pesar de que la AOD aumentó significativamente durante el período de los ODM, para el año 2015 sólo seis países de la OECD habían cumplido la meta prometida de invertir el 0,7% de su Ingreso Nacional Bruto (INB) en la AOD<sup>5</sup>.
- Los gastos a posteriori revelan que sólo un tercio de la AOD se destinó a financiar los ODM; la participación de los ODM en la AOD total aumentó de 24% en 2002 a 34% en 2013
- El gasto de los países en desarrollo en relación con los ODM tampoco estuvo a la altura de las expectativas, a pesar de los aumentos significativos de los ingresos públicos<sup>6</sup>. El gasto gubernamental en 2015 estaba un tercio por

<sup>3</sup> Un análisis detallado se puede encontrar en: OECD, "Revisiting MDG Cost Estimates From a Domestic Resource Mobilisation Perspective," January 4, 2012, 1–66.

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado a este respecto, véase Jo Walker, Matthew Martin, "Financing the Sustainable Development Goals: Lessons From Government Spending on the MDGs," Development Finance International, June 9, 2015.

<sup>5</sup> Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia and y el Reino Unido. Solo cinco de ellos cumplió con la meta adicional de invertir el 0.2% en países menos desarrollados

<sup>6</sup> En un promedio de 5.5% del PIB entre 2000 y 2014

debajo de las necesidades de los ODM: mientras que los gastos deberían haber alcanzado niveles cercanos al 60% de los presupuestos nacionales en ese año, las asignaciones sólo fueron del 38% y se encontraba en proceso de reducción

- El servicio de la deuda también aumentó durante este período y terminó canibalizando una parte significativa del gasto de los ODM. El servicio de la deuda consumió el 40% del gasto adicional del gobierno, la infraestructura el 35% y sólo el 25% de la financiación adicional se asignó a los sectores de los ODM
- El gasto en otros ámbitos, como defensa, también aumentó en relación con la financiación de los ODM en varios países. El gasto en deuda y defensa combinados alcanzó el 21,3% del gasto público promedio en 2015, frente al 38% de los ODM.

**Al igual que ayer durante la era de los ODM, hoy día empiezan a surgir estimaciones iniciales de la financiación adicional total necesaria que se debe movilizar para lograr los ODS.** Las estimaciones más conservadoras disponibles sugieren que los ODS demandarán la movilización de financiamiento público adicional en el rango de USD 800 a 1,200 billones por año y de recursos privados en el rango de USD 300 a 470 billones por año<sup>7</sup>. Estas cifras son todavía parciales y esta misma fuente también estimó que el techo para las necesidades de financiación pública podría aumentar en varios cientos de miles de millones al año y llegar a los USD 1,5 a 2 trillones al año. Otras estimaciones advierten que la demanda de recursos anuales adicionales podría ser mucho mayor. Estimaciones recientes de la ONU ubican la inversión total adicional necesaria (pública y privada) en el rango de los USD 10-12 trillones al año<sup>8</sup>.

**Estas estimaciones de costos también vienen acompañadas de suposiciones iniciales sobre las posibles fuentes para financiar los ODS.** Al igual que en la era de los ODM, las teorías iniciales de financiación que están circulando en esta etapa centran la atención en alinear la dimensión de los costos en su conjunto con el tamaño de las fuentes de recursos disponibles. Por ejemplo, se ha sostenido que solamente el ahorro global podría financiar la estimación adicional de USD 10-12 trillones por año, ya que estos son alrededor de USD 22 trillones al año. Las fórmulas que están surgiendo proponen la combinación de varias fuentes como, por ejemplo<sup>9</sup>:

<sup>7</sup> DFI Financing the Sustainable Development Goals 2015. Estas cifras no incluyen los costos de educación significativos que necesitan más trabajo y todos los costos se basaron en la suposición de que el cambio climático se limita a 2 ° C.

<sup>8</sup> "Preparing for Action: The 2030 Agenda for Sustainable Development Learning Manual," UNITAR, July 6, 2016, 1-113.

<sup>9</sup> DFI Financing the Sustainable Development Goals 2015

- *Los ingresos públicos* que deberán aumentar hasta el 10% del PIB para 2030 y convertirse en la fuente principal para financiar los ODS. Este objetivo significaría que, en promedio, los gobiernos deberían duplicar sus ingresos presupuestarios durante este período;
- *Ingresos provenientes de financiamiento innovador y de 'Impuestos ODS'* que deberán contribuir hasta con USD 450-550 millones al año. Esto se lograría mediante la introducción de nuevos impuestos al carbono (*bunker fuels*) y a los viajes aéreos (USD 250-300 millones), a las transacciones financieras y de divisas (USD 100-150 millones) y por la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI de por lo menos USD 100 billones;
- *La AOD de los cooperantes del CAD.* La ayuda oficial al desarrollo de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que debería crecer a por lo menos USD 400 mil millones. Esto sucedería al comprometer nuevamente a estos países a donar el 0,7% de su INB en AOD para 2025.
- *Proveedores de Cooperación Sur-Sur* que deberían ascender a USD 80 billones, especialmente acelerando el aumento de los flujos en condiciones concesionarias.
- *Un aumento de los Préstamos en Condiciones Concesionarias* de hasta USD 1 trillón, especialmente para incluir el 50% para los países en situaciones especiales (países frágiles y afectados por conflictos, países menos adelantados, sin litoral y pequeños estados insulares) que tienen menos oportunidad de financiar los ODS utilizando sus ingresos.

**Con estos requerimientos financieros en mente, emerge el tema de la economía ilícita. Este tema propone una forma un poco diferente pero seguramente efectiva de aplicar los anhelos y expectativas del anterior Plan Puebla Panamá, hoy convertido en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.** Las situaciones que se analizan a continuación muestran la conveniencia de fortalecer el mecanismo mesoamericano de integración y desarrollo en materia de financiamiento para el desarrollo. Las acciones comunes propuestas en este artículo pueden lograr gran impacto en toda la región y muestran el valor que puede agregar la cooperación sur-sur y solidaria entre los países miembros para así dar mejor respuesta al desafío planteado por los ODS de proveer desarrollo económico, social y ambiental sostenible en beneficio de la ciudadanía, especialmente de aquellos que viven en condiciones de vulnerabilidad.

**La existencia y el tamaño de la economía ilícita que describe este artículo afecta por igual a los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.** La mayoría de las situaciones que vamos a analizar son prácticas aplicadas por empresas, ya

sean nacionales o internacionales localizadas en la región. Como se evidencia a continuación, "it takes two to tango"-también se requieren dos para bailar salsa-y la generación de los flujos ilícitos en la región necesita de la participación de empresas de los países desarrollados. En la mayoría de los casos estas prácticas están abrigadas por estrategias globales de las grandes corporaciones internacionales o por "empresas-fantasma" que operan en las economías desarrolladas y que se ocultan del control de las autoridades en esos países. El control y eliminación de este tipo de prácticas demandará acciones coordinadas entre los países mesoamericanos y las principales economías desarrolladas.

**Los datos para esta presentación son estimaciones genéricas de una realidad que es difícil de medir, pero seguramente son certeros para describir la situación que se analiza.** Los datos presentados tienen como fuente la base de datos que elabora el Global Financial Integrity (GFI), que desde 2006 lidera en la medición y seguimiento global de los flujos ilícitos de financiamiento. Todos los datos usados en esta sección fueron compilados por el autor tomando como fuente las bases de datos del GFI. El Recuadro 1 al final de este artículo explica la metodología usada para compilar estos datos y las fortalezas y debilidades de este tipo de medición. Si bien los datos presentados a continuación son aproximados, no exageran la realidad y se deben tomar como una estimación muy conservadora de lo que ocurre; por más que la realidad que describen pueda ser difícil de aceptar.

## 2. La realidad de la economía Ilícita en la región

**El control de los flujos ilícitos de capital es uno de los desafíos más complejos y preocupantes que enfrentan los formuladores de políticas.** Las estimaciones globales disponibles indican que estos flujos alcanzan los USD 3.5 trillones de anuales (promedio de los valores medidos en la década 2005-2014). De estos flujos, unos USD 620 billones anuales corresponden a flujos ilícitos salientes desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados y USD 2.5 trillones a flujos ilícitos que van desde los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo<sup>10</sup>.

**La comunidad internacional ha reconocido recientemente la gravedad de los efectos negativos que estos flujos pueden tener en el progreso económico y social.** La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo declara que las naciones deben "*redoblar los esfuerzos para reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos para 2030, con miras a eliminarlos eventualmente*". También, los Objetivos de Desarrollo Sostenible definen una meta (ODS 16.4) por la que "*para 2030, los países reducirán*

<sup>10</sup> Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014 GFI, 2017.

*significativamente las ganancias y armas ilícitas, fortalecerán la recuperación y devolución de activos robados y combatirán todas las formas de crimen organizado".*

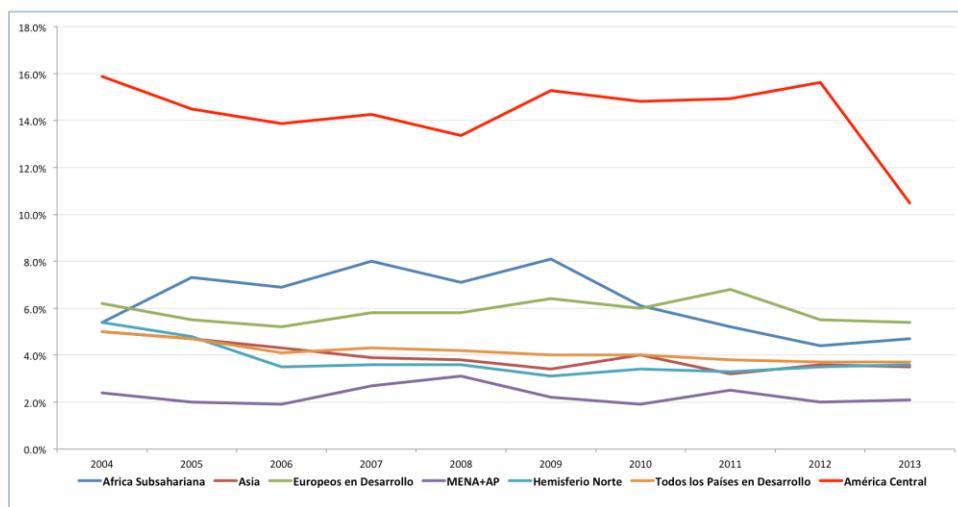
**Cuadro 1 Total de Flujos Ilícitos (Salientes + Entrantes) en América Central entre 2005 y 2014 (millones de USD)**

|                       | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014 <sup>11</sup> |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|
| Belice                | 227            | 135            | 257            | 289            | 259            | 245            | 330            | 569            | 415            | 262                |
| Costa Rica            | 5,329          | 5,185          | 5,352          | 6,246          | 8,152          | 14,553         | 16,599         | 18,635         | 19,585         | 13,709             |
| El Salvador           | 1,668          | 2,427          | 2,748          | 2,424          | 1,992          | 1,356          | 1,563          | 2,223          | 2,187          | 2,647              |
| Guatemala             | 3,686          | 2,296          | 1,837          | 2,037          | 1,455          | 1,856          | 2,240          | 2,177          | 2,466          | 3,047              |
| Honduras              | 6,572          | 6,998          | 7,063          | 7,024          | 6,191          | 7,054          | 7,841          | 7,312          | 7,315          | 7,931              |
| Nicaragua             | 1,984          | 2,587          | 2,832          | 3,066          | 2,349          | 3,002          | 4,381          | 4,730          | 4,931          | 2,346              |
| Panamá                | 24,337         | 29,809         | 33,280         | 50,893         | 49,864         | 58,462         | 68,567         | 74,460         | 60,363         | 46,563             |
| <b>Total A.</b>       |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                    |
| <b>Central</b>        | <b>43,803</b>  | <b>49,438</b>  | <b>53,370</b>  | <b>71,980</b>  | <b>70,262</b>  | <b>86,528</b>  | <b>101,521</b> | <b>110,107</b> | <b>97,262</b>  | <b>76,506</b>      |
| México                | 68,172         | 75,661         | 78,211         | 89,590         | 82,321         | 119,240        | 132,151        | 150,696        | 173,698        | 183,902            |
| <b>Total c/México</b> | <b>111,975</b> | <b>125,099</b> | <b>131,581</b> | <b>161,570</b> | <b>152,583</b> | <b>205,768</b> | <b>233,672</b> | <b>260,803</b> | <b>270,961</b> | <b>260,408</b>     |

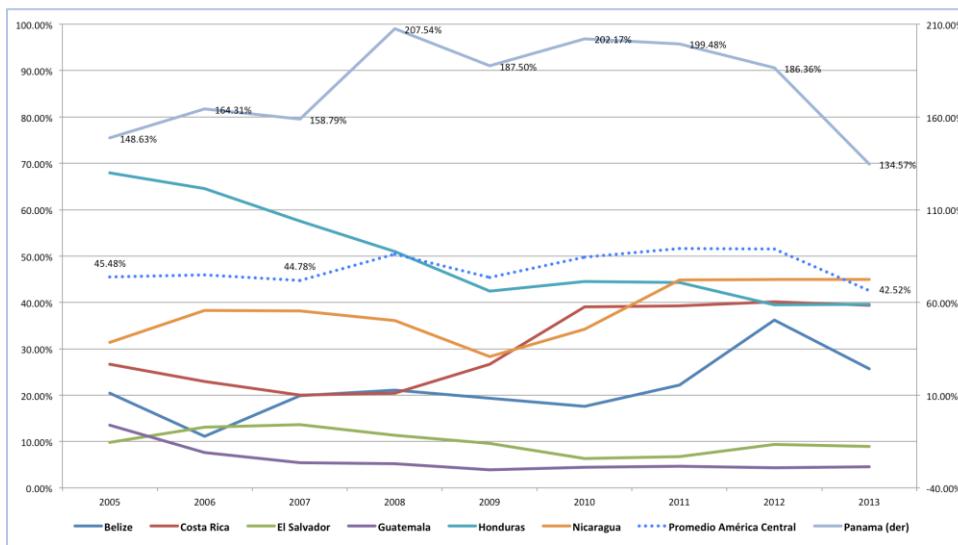
Fuente: Compilado por el autor con datos de GFI 2017

**Esta importante analizar los flujos ilícitos que circulan por los países de América Central excluyendo a México.** El Cuadro 1 presenta los últimos datos disponibles sobre los flujos ilícitos totales (entrantes más salientes) en la región. Se puede observar que el volumen de flujos ilícitos que acumula México es casi igual a la totalidad acumulada en los países de América Central. Los flujos que transitan por México promediaron los USD 115 billones anuales entre 2005 y 2014, mientras para todos los demás países la media fue de USD 76 billones por año. A pesar de su gran cuantía, con respecto a México estos flujos tienen valores cercanos al 10% del PIB, mientras que en Centroamérica ese valor en algunos casos supera el 100% del PIB (168% en Panamá) y en otros (como Costa Rica y Guatemala) está por encima del 50% del PIB. En esta oportunidad se consideró más apropiado enfocar el análisis en este grupo de economías más pequeñas ya que el impacto de estos flujos en la economía es de otra magnitud. Son realidades muy diferentes: México es la tercera economía que más flujos ilícitos genera en todo el mundo (después de China y Rusia) y por el volumen y la complejidad de esta situación, se merece un estudio aparte.

<sup>11</sup> Los datos del 2014 son parciales y por tanto no fueron graficados.

**Gráfico 1 Flujos Ilícitos Salientes en % del PIB en América Central y Otras Regiones**

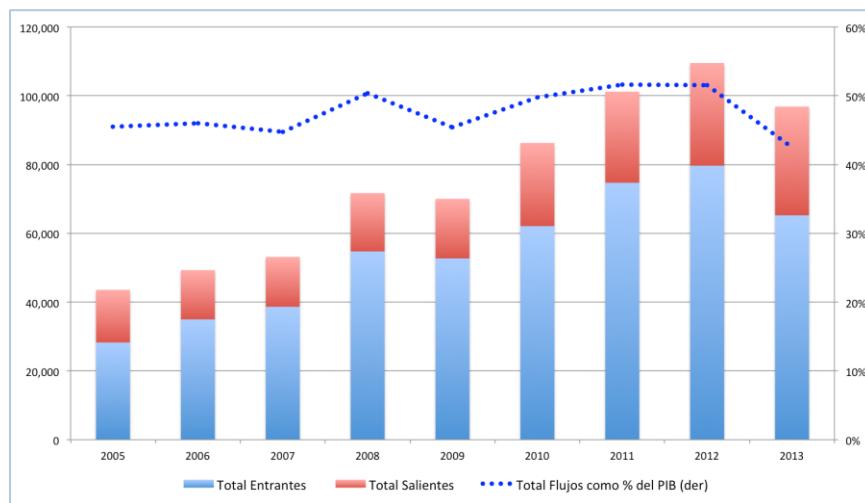
**Una primera constatación es que el peso que tienen los flujos ilícitos en la región con relación al tamaño de sus economías es muy alto si se comparan con el resto del mundo.** El Gráfico 1 muestra la evolución de los flujos ilícitos salientes como porcentaje del PIB en las economías de América Central en comparación con otras regiones del mundo<sup>12</sup>. Los datos que se usaron para este gráfico indican que el valor promedio de los flujos ilícitos salientes en América Central entre 2005 y 2014 fue del 14.29% del PIB. Esto es muy superior a la media registrada en ese mismo período en África Subsahariana (6.1%), en Asia (3.8%), Medio Oriente y Norte de África (2.3%) y a la media de todos los países en vías de desarrollo (4.0%).

**Gráfico 2 Flujos Ilícitos totales (entrantes + salientes) como % del PIB en los Países de América Central**

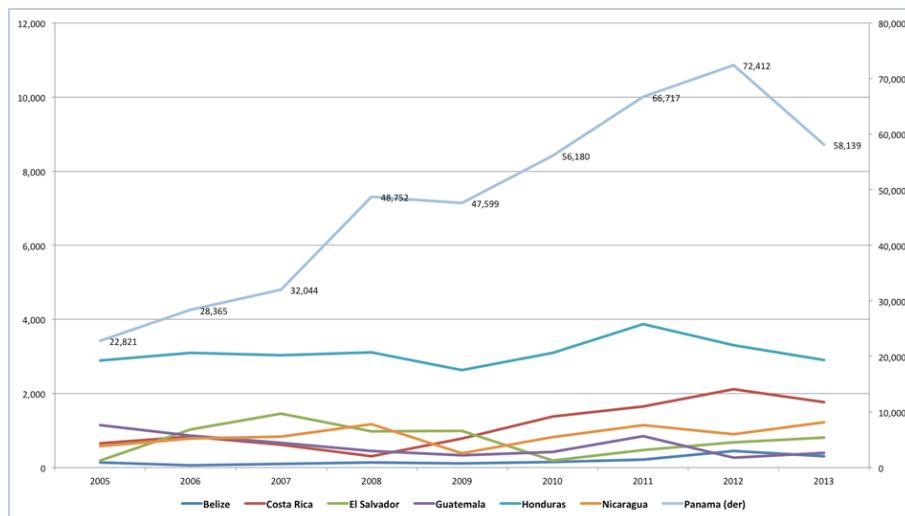
<sup>12</sup> Como se indica a continuación, es importante analizar la totalidad de los flujos ilícitos (salientes y entrantes). En este caso se tomó este dato parcial porque la mayoría de los estudios comparativos disponibles se centran en los flujos salientes.

**La circulación de flujos ilícitos es un problema que afecta a toda la región.** Los datos del Gráfico 2 muestran la evolución de los flujos ilícitos totales (entrantes más salientes) como porcentaje del PIB para cada una de las economías de América Central. Los registros en todos los países de la región superan largamente a los valores promedio verificados en el resto del mundo. Por tanto, su capacidad de generar distorsiones en el funcionamiento normal de las economías es significativo. Las cifras que más llaman la atención son las de Panamá, que por su volumen se miden separadamente en el eje derecho del gráfico. Según los datos disponibles, los flujos ilícitos totales en Panamá superan al total del producto bruto de ese país y promediaron valores que rondan al 168% del PIB en este período. Otros casos extremos registrados son los de Honduras (49.1% del PIB), Nicaragua (36.08%) y Costa Rica, donde esos flujos promediaron el 30.16% del PIB.

**En el análisis del financiamiento ilícito es importante distinguir la incidencia que tienen los flujos salientes y entrantes de la economía.** La práctica más habitual cuando se analizan este tipo de fondos es centrar el foco en las "fugas de capital" y analizar las consecuencias -especialmente fiscales- que pueden tener los flujos que salen ilícitamente de la economía. Sin embargo, siguiendo el criterio general que propone el GFI, en este artículo se le da la misma atención a los fondos que entran ilícitamente en la economía. Estos flujos responden a otros tipos de actividades ilícitas, pero también erosionan la capacidad fiscal de los países y actúan como facilitadores del crimen y la corrupción. Lamentablemente, no tiene sentido hacer la diferencia entre los flujos que entran y los que salen y tratar de razonar en términos de "flujos ilícitos netos", ya que las actividades ilícitas no se restan unas de otras, sino que, en todo caso se suman. Todas las acciones ilícitas conviven en la misma economía e incluso, se refuerzan entre sí, por lo que merecen ser analizadas con igual interés para ser combatidas.

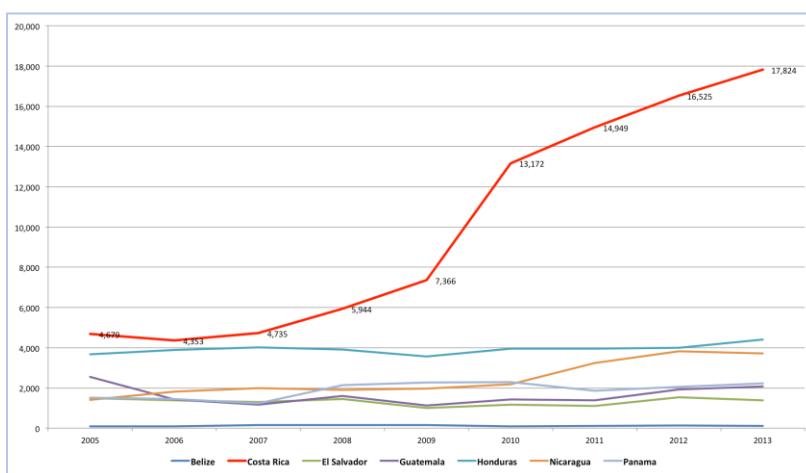
**Gráfico 4 Total de Flujos Entrantes y Salientes (en millones de USD) y como % del PIB**

**Los datos indican que los flujos ilícitos que entran a la región duplican en valor a los que salen.** El Gráfico 4 muestra el crecimiento que han tenido estos flujos el periodo estudiado y su composición. Los flujos entrantes promediaron los USD 54,250 millones anuales, y duplican a la media de los salientes que fue de USD 21,645 millones anuales. Como se verá a continuación, la predominancia de los flujos entrantes está marcada por lo que acontece en Panamá que es responsable por el 88% de los flujos ilícitos que entran a la región (ver Gráfico 5). También se verá que la mayor parte de los flujos salientes se canaliza a través de Costa Rica, que representa el 47.3% del total de los flujos que salen de la región. El gráfico muestra que, si bien el total de estos flujos ha crecido a un ritmo acelerado, en términos relativos oscilaron alrededor de un valor promedio cercano al 47.5% del PIB.

**Gráfico 5 Flujos Ilícitos entrantes en América Central (en millones de USD)**

**El volumen total de los flujos ilícitos que entran en la región ha aumentado.** Los datos del gráfico 4 muestran el crecimiento de los flujos ilícitos entrantes en millones de dólares en los países de la región. Los datos de Panamá se grafican en el eje derecho porque están muy por encima de lo que ocurre en el resto de la región. En el período analizado, los flujos entrantes a Panamá promediaron los USD 47,729 millones anuales, mientras que el resto de los países de la región en su conjunto promediaron los USD 1,117 millones anuales, o sea, que el valor promedio de lo que entra ilícitamente por Panamá es casi 43 veces mayor que lo que ocurre en la región. El gráfico también muestra que en el resto de los países estos flujos han crecido mucho más moderadamente.

**Gráfico 5 Flujos Ilícitos Salientes en América Central (en USD millones)**



**El comportamiento de los flujos salientes en la región está aumentando.** El gráfico 5 muestra el progreso de los flujos ilícitos salientes de la región en millones de dólares. Es notorio el comportamiento atípico que tienen estos fondos en el caso de Costa Rica, que prácticamente triplicó su valor, pasando de USD 5,944 millones en 2008 a USD 17,824 en 2013. Al igual que en el caso anterior, en el resto de los países estos flujos han crecido mucho más moderadamente, en este caso, en torno a un valor promedio de USD 3,000 millones anuales. Los datos disponibles indican que los flujos ilícitos que salen por Costa Rica equivalen casi a seis veces del total de los que salen por todos los demás países de la región.

**Las fugas de balanza de pagos son una parte menor pero significativa de los flujos ilícitos en la región.** Los datos del Cuadro 2 muestran que las fugas de balanza de pagos promediaron los USD 2,120 millones anuales en toda la región, de los que una parte importante (USD 1,233 millones anuales) son salientes, y el restante (USD 833 millones anuales) son flujos que entrantes. La existencia de estas fugas de la balanza de pagos (también conocidas como "hot money flows" es en sí misma un

dato importante, porque básicamente describen una situación donde hay fondos que literalmente desaparecieron de la economía. Son de menor cuantía comparados con los demás flujos ilícitos, pero pueden tener incidencia directa sobre el espacio fiscal que debería tener disponible el estado y se relacionan con las pérdidas por recaudación fiscal que generan los otros flujos.

**La mayor parte los flujos ilícitos de la región se originan en las prácticas fraudulentas de comercio internacional realizadas por empresas.** Los datos del Cuadro 2 también indican que, en promedio, el 97% de los flujos ilícitos se generaron utilizando prácticas de facturación fraudulenta en el comercio internacional<sup>13</sup>. Estas prácticas se hacen por lo general con el propósito de evadir impuestos o de lavar dinero y se ven facilitadas por la existencia de una red global de jurisdicciones secretas, estructuras corporativas y cuentas complejas y opacas. La gran mayoría de las transacciones comerciales con facturación fraudulenta se realizan con el conocimiento y la aprobación del vendedor y del comprador. Las dos partes, si no son parte de la misma empresa, pre-acuerdan la realización de la facturación fraudulenta y la forma en la que saldrán la transacción por fuera de los dominios legales, a menudo a través de depósitos en cuentas bancarias en paraísos fiscales. La OCDE estima que un tercio del comercio global se realiza como transacciones entre subsidiarias de corporaciones multinacionales<sup>14</sup> y por tanto, se puede asumir que pueden ser parte importante en el volumen de flujos ilícitos que se presenta en el cuadro.

**Cuadro 2 Total de Flujos Ilícitas entrantes y salientes en América Central en Millones de USD**

|  | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011           | 2012           | 2013          | 2014 <sup>15</sup> |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|--------------------|
| <b>Flujos Ilícitos Totales (Salientes + Entrantes)</b> |               |               |               |               |               |               |                |                |               |                    |
| Facturación Fraudulenta                                | 41,532        | 47,323        | 51,127        | 69,523        | 68,116        | 84,833        | 99,006         | 106,839        | 94,760        | 73,740             |
| Fugas Balanza Pagos                                    | 2,050         | 1,988         | 2,025         | 2,179         | 1,926         | 1,468         | 2,192          | 2,700          | 2,103         | 2,525              |
| <b>Total</b>   | <b>43,582</b> | <b>49,311</b> | <b>53,152</b> | <b>71,702</b> | <b>70,042</b> | <b>86,301</b> | <b>101,198</b> | <b>109,539</b> | <b>96,863</b> | <b>76,265</b>      |
| <b>Flujos Ilícitos Salientes</b>                       |               |               |               |               |               |               |                |                |               |                    |
| Facturación Fraudulenta                                | 14,059        | 13,457        | 13,943        | 16,527        | 16,665        | 23,229        | 24,522         | 27,964         | 29,683        | 23,017             |
| Fugas Balanza Pagos                                    | 1,252         | 874           | 551           | 429           | 663           | 968           | 1,964          | 1,902          | 1,949         | 1,779              |
| <b>Total Salientes</b>                                 | <b>15,311</b> | <b>14,332</b> | <b>14,494</b> | <b>16,956</b> | <b>17,327</b> | <b>24,197</b> | <b>26,486</b>  | <b>29,866</b>  | <b>31,632</b> | <b>24,795</b>      |
| <b>Flujos Ilícitos Entrantes</b>                       |               |               |               |               |               |               |                |                |               |                    |
| Facturación Fraudulenta                                | 27,472        | 33,866        | 37,184        | 52,996        | 51,451        | 61,604        | 74,483         | 78,875         | 65,077        | 50,723             |
| Fugas Balanza Pagos                                    | 798           | 1,113         | 1,474         | 1,749         | 1,264         | 500           | 228            | 798            | 154           | 747                |
| <b>Total Entrantes</b>                                 | <b>28,271</b> | <b>34,979</b> | <b>38,658</b> | <b>54,746</b> | <b>52,715</b> | <b>62,104</b> | <b>74,712</b>  | <b>79,673</b>  | <b>65,231</b> | <b>51,470</b>      |

<sup>13</sup> Se considera facturación fraudulenta a la declaración intencionalmente errónea del valor, la cantidad o la composición de los productos en los formularios y facturas de exportación o de importación

<sup>14</sup> Rainer Lanz and Sébastien Miroudot, "Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications" OCDE Trade Policy Papers, No. 114, (Paris: OCDE Publishing, 2011).

<sup>15</sup> Los datos disponibles para 2014 son parciales

Fuente: Compilado por el autor con base a datos de GFI: 2017, 2016

**Las cuatro categorías básicas de facturación fraudulenta comercial están presentes en la región** y responden a ventajas específicas que se usan de acuerdo con el contexto. Una forma de analizar estas prácticas es por el efecto neto (entrante o saliente) que generan en la economía:

**(i) Flujos Entrantes.** Hay dos modalidades de facturación fraudulenta que generan flujos ilícitos entrantes en la economía:

- **La subfacturación de importaciones.** Al falsificar el valor de las facturas de importación para que éstas sean menores que su valor real de mercado, se reduce la cantidad de impuestos como los derechos y aranceles de aduana y el IVA. La subfacturación también aumenta artificialmente el margen bruto de ganancia sobre el que la empresa también debe tributar; pero esta práctica prevalece cuando estos impuestos son bajos ya que compensan a las ganancias por evasión a las importaciones, y/o cuando se pueden manipular fácilmente los costos operativos de las empresas para reducir artificialmente las utilidades. La subfacturación también se usa como mecanismo para el ingreso ilegal de capitales al país.
- **La sobre facturación de exportaciones.** Se exagera el monto de las facturas de exportaciones y la transacción en la realidad vale menos que la factura oficial. Estas prácticas son comunes cuando las partes involucradas están tratando de cobrar en exceso los créditos y otros beneficios fiscales que se usan para promover las exportaciones. Este proceso también suele usarse para disfrazar la inversión extranjera, la entrada ilegal de capitales al país y para evitar los controles de capital o el escrutinio para compartir el lavado de dinero.

**(ii) Flujos Salientes.** Hay dos modalidades de facturación fraudulenta que generan flujos ilícitos salientes de una economía:

- **La sobre facturación de importaciones.** Se suelen utilizar para adulterar los flujos de capital salientes del país por varios motivos. Uno de ellos puede ser para legitimar la salida de capitales ilícitos disfrazados como pago comercial legal. La diferencia entre el valor real de la transacción y el valor declarado en la factura se deposita en una cuenta extranjera, generalmente ubicada en un paraíso fiscal. Esta práctica aumenta los costos anuales de la empresa en el país donde opera y de ese modo baja el margen bruto de ganancia sobre el

que la empresa debe tributar sus impuestos corporativos al final de cada ejercicio.

- **La subfacturación de las exportaciones.** Al sub-facturar, el vendedor transfiere la diferencia entre el valor real de la transacción y el valor declarado a una cuenta extranjera, generalmente ubicada en un paraíso fiscal. En empresas netamente exportadoras, estas prácticas se usan para bajar las utilidades brutas sobre las que deben aportar sus impuestos anuales. Estos procedimientos también son habituales en las industrias extractivas exportadoras, ya que permiten evadir además otros impuestos directos que se aplican a sus operaciones (por ejemplo, tasas o cánones por volumen exportado).

**El impacto fiscal que podría tener el control de estos flujos puede ser significativo.** Estas prácticas son consideradas como de “contrabando técnico” y su control podría tener gran impacto en las cuentas del estado. Los Development Finance Assessments (DFA) recientemente efectuados en Honduras y Costa Rica hicieron estimaciones primarias del impacto fiscal que podrían tener estos flujos. Para eso se calcularon las pérdidas brutas de recaudación por concepto de IVA e impuestos de importación para el caso de la subfacturación de importaciones y se corrigieron esas pérdidas con la recaudación adicional artificialmente generada por la sobre facturación de importaciones. En forma análoga, se estimaron las pérdidas de recaudación de impuestos corporativos generados por la subfacturación y sobre facturación de exportaciones<sup>16</sup>. Si el total de la facturación fraudulenta del comercio exterior pudiera traducirse en recaudación fiscal, el resultado para el caso de Honduras representaría una recaudación adicional de unos USD 2,104 millones anuales, lo que equivale al 10.85% del PIB y al 34.78% de los ingresos corrientes totales del Estado. Las mismas estimaciones en Costa Rica calcularon que las pérdidas de recaudación serían del orden de los USD 4,426 millones anuales, lo que equivale al 8.90% del PIB y al 67.20% de los ingresos tributarios totales del Estado.

**La experiencia internacional muestra que solamente una parte de estos flujos se genera por razones de evasión.** Cuando un flujo ilícito “sale” del país, eso no quiere decir que si ese capital permaneciera en la economía se transformaría enteramente en más impuestos. Como los flujos de facturación fraudulenta de comercio exterior son de naturaleza privada y generados por empresas nacionales y transnacionales, es muy complicado analizar el impacto que podrían haber tenido

<sup>16</sup> En estos dos casos, no hay grandes pérdidas de recaudación de impuestos por la subfacturación de exportaciones, pero en países exportadores de recursos naturales y minerales analizados por el autor estos valores pueden ser muy importantes.

en la economía si se hubieran usado para inversión, consumo o ahorro. Además, esta facturación no siempre tiene como objeto la evasión fiscal, sino que responde a otros intereses ilícitos. La experiencia muestra que una porción de estos flujos - entre el 10% y el 30% - seguramente está relacionada con la evasión fiscal<sup>17</sup>. Esos valores hacen que los ejemplos de Costa Rica y Honduras sean igualmente relevantes. Con un margen de error muy bajo, se podría decir que la evasión fiscal generada por estos flujos en Honduras debería estar entre el 1.1% y el 3.3% del PIB y en Costa Rica entre 0.9% y 2.7% del PIB. Tomando en cuenta la situación económica y fiscal de los dos países, estas cifras podrían tener un impacto muy importante para balancear las cuentas del Estado.

**Lamentablemente, si la evasión fiscal no es la única razón para explicar esta situación es porque existen otras actividades ilícitas de gran importancia.** Detrás de estos flujos se esconden otras actividades ilícitas de gran envergadura y trascendencia, como por ejemplo el comercio basado en lavado de dinero (conocido por sus siglas en Inglés como TBML<sup>18</sup>). Esto parece ser fehaciente al revisar la dimensión de algunos de los datos analizados en los ejemplos señalados antes. En el caso de Costa Rica, la subfacturación de exportaciones (USD 15,867 millones por año) es casi el doble del valor de las exportaciones FOB de país (USD 8,614 millones) registradas en las cuentas nacionales para ese mismo año. En Honduras sucediendo algo parecido: el volumen de subfacturación de exportaciones (USD 3,699 millones) es equivalente al 73% del valor de las exportaciones FOB de bienes y servicios del país (USD 5,108 millones). No parece razonable que una situación de esta envergadura sea el resultado de procesos de contrabando técnico "tradicional", y que por su tamaño no sea percibido a simple vista por las autoridades aduaneras. Lamentablemente, una parte significativa de este volumen de flujos ilícitos debe estar seguramente vinculada al lavado de dinero y otras actividades ilícitas.

**Cuadro 1 Flujos Ilícitos Salientes por Facturación Fraudulenta en los Países Afectados por el Tráfico de Drogas**

| Países     | Porcentaje Facturación Fraudulenta/Comercio Total | Relación del país con la cadena de venta de drogas |
|------------|---|--|
| Bahamas    | 51.3%   | Tránsito/Lavado Dinero                             |
| Belice     | 12.0%   | Tránsito/Lavado Dinero                             |
| Bolivia    | 0.9%  | Productor  |
| Colombia   | 1.7%  | Productor  |
| Costa Rica | 45.75%  | Tránsito/Lavado Dinero                             |

<sup>17</sup> GFI (2014) "Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity", Global Financial integrity

<sup>18</sup> Las prácticas de TBML (trade based money laundering) utilizan las debilidades de los sistemas gubernamentales para movilizar fondos ilícitos de la industria de tráfico de drogas e internalizarlos en la economía del país.

| Países               | Porcentaje Facturación Fraudulenta/Comercio Total | Relación del país con la cadena de venta de drogas |
|----------------------|---|--|
| Ecuador              | 7.5%  | Tránsito   |
| El Salvador          | 12.2%   | Tránsito   |
| Guatemala            | 9.4%  | Tránsito/ Productor Pequeña Escala                 |
| Haití                | 1.9%  | Tránsito   |
| Honduras             | 34.8%   | Tránsito/Lavado Dinero                             |
| Jamaica              | 7.8%  | Productor/Tránsito                                 |
| México               | 7.4%  | Productor  |
| Nicaragua            | 48.8%   | Tránsito/Lavado Dinero                             |
| Panamá               | 22.4%   | Tránsito/Lavado Dinero                             |
| Perú                 | 6.8%  | Productor  |
| República Dominicana | 5.1%  | Tránsito   |
| Venezuela            | 7.6%  | Tránsito   |

Fuente: Estimaciones del autor con fuente GFI 2017 y datos de los informes INCSR del Departamento de Estado de USA.

**El lavado de dinero es habitual en los países que participan en las rutas del tránsito y financiamiento del tráfico de drogas.** Las prácticas de TBML parecen ser más evidentes en los países de tránsito de drogas que en los países productores. El Cuadro 3 muestra el valor promedio de los flujos ilícitos salientes por facturación fraudulenta de comercio exterior para el período 2005-2014 analizada por el GFI y la relación del país con la cadena de venta, financiamiento y distribución de drogas según los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos. En esa comparación, se ve que los países más conocidos como productores (Bolivia, Colombia, Perú, Jamaica y México), tienen volúmenes de flujos ilícitos por facturación fraudulenta muy menores a los de los países más claramente identificados como de tránsito y lavado de dinero.

**La historia reciente demuestra que los países de la región estaban convirtiéndose en vehículos predilectos para lavar dinero y otras actividades ilícitas a nivel global.** Este problema ha sido diagnosticado en diferentes ámbitos en varios países, pero no existen estadísticas oficiales que permitan verificar su verdadera magnitud. Los Informes de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos que anualmente realiza el Departamento de Estado de los Estados Unidos sucesivamente cataloga a los siete países de Centroamérica en la categoría de países productores y de tránsito de drogas y también como centros de lavado de dinero<sup>19</sup>. Estos informes reconocen que en la mayoría de los casos estas actividades no ocurren porque los gobiernos las incentiven y también se reconocen los esfuerzos

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, los informes anuales “International Narcotics Control Strategy Report VOL I: Drug and Chemical Control y VOL II: Money Laundering” para 2018, 2017 y 2016

(usualmente en conjunto) para erradicar estas prácticas. Pero en todos los casos, se enfatiza que se requieren más acciones para contrarrestarlas.

**Las consecuencias de todas estas actividades son muy significativas y resaltan la conveniencia de tomar acción inmediata.** Independientemente del ángulo desde donde se lo mire, estas situaciones generan problemas de magnitud para todas las economías de la región, que se traducen en varios tipos de efectos negativos:

- **Menos recaudación.** Uno de los efectos más visibles de las actividades ilícitas es la evasión y elusión de impuestos que, por lo que se pudo analizar, puede ser de grandes proporciones. Esto significa reducciones significativas de los ingresos fiscales que servirían para financiar la inversión pública en áreas prioritarias como educación, salud y seguridad pública, para mejorar la infraestructura y las condiciones para inversión productiva privada.
- **Menos inversión.** Las actividades ilícitas no solo generan menos capacidad de inversión pública, sino que también reducen la inversión privada. El resultante de las actividades ilícitas generalmente se oculta dentro o fuera del país y por lo tanto no se destina a realizar inversiones productivas que podrían generar empleos. Cuando no se ocultan, estos fondos se suelen usar para financiar gastos de lujo (propiedades, automóviles, yates, arte, productos de consumo de lujo o metales preciosos)<sup>20</sup>. Pero el impacto social que puede generar cada dólar que se gasta comprando un yate o importando champagne es mucho menor que el que podría tener financiando a la educación o salud pública.
- **Efectos Corrosivos en la Sociedad.** La proliferación de la economía ilícita genera efectos importantes en la sociedad ya que la mayoría de las actividades que la generan son de tipo criminal. Esto se suele traducir en un aumento de la violencia, homicidios y la criminalidad que afecta a la población en general. Además, los efectos de las actividades ilícitas promueven la corrupción a nivel macro y micro y tienen efectos altamente corrosivos en los sistemas políticos y de administración de justicia de los países. Esto es especialmente significativo en los países pequeños ya que, por su tamaño, los estados están en desventaja con respecto a las fuerzas económicas ilícitas que operan.

<sup>20</sup> Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, OECD 2014

### 3. Oportunidades para los países de la región

**Algunos países centroamericanos están realizando grandes esfuerzos para controlar y reducir el volumen de estos flujos ilícitos y sus causas.** Este tema está en la agenda de la mayoría de los países, y en los dos casos analizados por las Evaluaciones de las Finanzas para el Desarrollo (DFA, por sus siglas en Inglés) se tomaron acciones decisivas para combatir el lavado de dinero y el narcotráfico.

Por ejemplo:

**Honduras.** Realizó inversiones importantes para reforzar la capacidad de la policía nacional y combinó USD 30 millones de financiamiento propio con USD 50 más de un préstamo del BID para aumentar la capacidad para reclutar y capacitar a 3.000 nuevos oficiales. Se crearon nuevas agencias policiales y se reforzó la capacidad del ministerio público (incluyendo la creación de una nueva Agencia Técnica de Investigación Criminal). Se llegó incluso a reforzar la capacidad del ejército hondureño para controlar, degradar e interrumpir el tráfico ilícito y se creó un grupo de trabajo de seguridad interinstitucional del gobierno que ha participado activamente en operaciones antinarcóticos a lo largo de la costa.

**Costa Rica.** El país tomó acciones decididas para el control del lavado de dinero. Costa Rica decidió pedir apoyo para realizar en 2015 una evaluación completa del Financial Action Task Force (FATF)<sup>21</sup>. Esta evaluación mostró que el país cumplía satisfactoriamente con 8 de las 40 recomendaciones y lo hacía en gran medida en otras 14, pero incumplía con las condiciones mínimas en 5 áreas y lo hacía parcialmente en las restantes 13. A partir de esta evaluación, el país tomó acciones decididas y en apenas dos años logró avances significativos en 36 de las 40 áreas evaluadas.

**A pesar de todos estos esfuerzos, todavía queda mucho por hacer y la agenda de las intervenciones que deben realizar los países es altamente compleja.** Los gobiernos tienen el desafío de realizar reformas significativas que les permitan combatir más directamente el financiamiento y los delitos económicos relacionados con el narcotráfico y demás flujos ilícitos. Existe una gama de áreas de intervención donde los gobiernos deberían tomar acciones decididas. La posibilidad de realizar este tipo de acciones en forma coordinada entre los países de la región seguramente facilitaría su implementación y podría además ampliar el acceso al financiamiento necesario. Este tipo de medidas incluye, por ejemplo:

<sup>21</sup> El *Financial Action Task Force (FATF)* es conocido en español como Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y Costa Rica trabajó con su homólogo latinoamericano el GAFLAT

- **Control del Lavado de Dinero.** Los países podrían considerar la posibilidad de analizar en conjunto la aplicación de las recomendaciones contra el lavado de dinero del Financial Action Task Force (FATF), desarrollar una agenda, calcular sus costos y determinar las fuentes para poder financiar la inversión que sería necesaria. Los Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda tendrán la mayor responsabilidad en la implementación de estas reformas.
- **Fortalecimiento de la Capacidad Aduanera.** Es necesario el fortalecimiento tecnológico y de personal técnico de las autoridades aduaneras nacionales y fiscales para seguir los intercambios que involucran a los paraísos fiscales con el más alto nivel de escrutinio. Los gobiernos necesitan más inversión en equipamiento y capacitación de las aduanas para detectar más la facturación fraudulenta de las transacciones comerciales, particularmente a través del acceso a información en tiempo real en los puntos de control, el control de las facturas y precios de referencia y el control físico de mercaderías.
- **Finanzas.** Las capacidades de investigación, de análisis y de control de estos flujos financieros deben ser reforzadas y este fortalecimiento debería ser una tarea permanente. Esto puede verse desde la perspectiva de mejorar la recaudación fiscal y también desde la perspectiva del control del narcotráfico. La evasión fiscal estimada debe ser medida y verificada sistemáticamente, ya que seguramente esté relacionada con prácticas de evasión fiscal de las empresas exportadoras de materias primas u otros productos del país o la simple evasión de importaciones de productos industrializados.

**La necesidad de monitorizar y controlar las acciones multinacionales de la empresa privada es un desafío importante en esta agenda.** En 2014 se podía decir que 42 de las 100 “economías” más grandes del mundo eran empresas multinacionales, en 2016 el número de empresas entre las 100 mayores economías había subido a 69 y probablemente haya seguido creciendo desde entonces<sup>22</sup>. El funcionamiento de los estados está bastante regulado por acuerdos y tratados multilaterales y bilaterales que de alguna forma definen los límites de lo que se puede y lo que no se puede hacer. Sin embargo, el mercado global ofrece grandes libertades para el accionar de las empresas y deja áreas importantes sin regular que generan oportunidades para las operaciones lícitas o ilícitas que realizan. El crecimiento de la empresa privada es una parte muy importante de la solución para conseguir el desarrollo sustentable en América Central. Sin embargo, si se mide su impacto en las tres dimensiones del desarrollo sustentable: económica, social y

<sup>22</sup> Ver más de esto en “The world’s top 100 economies: 31 countries; 69 corporations” (<https://blogs.worldbank.org/publicsphere>) y también Ritter, I. Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals Friedrich Ebert Stiftung, 2015

ambiental, la acción de algunas empresas también puede ser parte del problema y es un desafío que los gobiernos deberán enfrentar en el futuro.

**Es muy difícil que la acción unilateral de un solo país pueda abordar todas las situaciones a las que se enfrenta cuando las empresas deciden aplicar malas prácticas en su territorio.** Esto es especialmente difícil para economías pequeñas cuyo tamaño es mucho menor al de alguna de estas empresas. Cuando los gobiernos comienzan a controlar prácticas empresariales inadecuadas y consiguen restringir en el país, éstas emigran sus operaciones a otros países donde los gobiernos todavía no saben hacerlo y continúan haciendo más de lo mismo. Las políticas para incentivar la inversión extranjera y “*facilitar el clima de negocios*” muchas veces resultan en reducciones muy generosas de impuestos y también en una tolerancia excesiva a las malas prácticas de estas empresas con efectos negativos sobre el empleo o el medio ambiente. Si los países no trabajan en conjunto, es muy fácil caer en una “*competencia hacia el fondo*” para atraer inversión externa que termina reduciendo la recaudación fiscal y compromete las condiciones laborales o ambientales.

**Por tanto, existen oportunidades para generar impacto significativo con la acción conjunta a nivel regional.** La región se podría beneficiar procurando acciones conjuntas para controlar y promover cambios del tipo de prácticas que actualmente realizan las empresas en toda la región. En la economía legal, esto ayudaría a controlar la elusión o evasión de impuestos y las malas prácticas laborales y ambientales. Para esto los países podrían impulsar la adopción y aplicación común de los Principios-guía de las Naciones Unidas sobre Negocios y Derechos Humanos y otros estándares internacionalmente reconocidos (como por ejemplo los “*Guidelines for Multinational Enterprises*” de la OCDE). Para reducir y eventualmente eliminar las acciones ilícitas, este tipo de acción podría ser determinante, y la región se podría sumar a otras iniciativas internacionales, como por ejemplo la agenda BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE y realizar las evaluaciones del FATF mencionadas anteriormente.

**Una parte importante de este problema está relacionado con actividades que se realizan en las economías más afluente, que también tienen que intervenir más proactivamente para resolverlo.** Como se mencionó anteriormente, la gran mayoría de las transacciones comerciales con facturación fraudulenta se realizan con el conocimiento y la aprobación del vendedor y del comprador. Por lo general el rol del comprador de productos o servicios de la región (o las dos partes del negocio) lo realiza una empresa radicada en una de las economías desarrolladas, que también debería ser fiscalizada. La OCDE reconoce que sus países tienen debilidades que permiten que este tipo de prácticas suceda. Un estudio reciente admite que en 27

de los 34 países de la OCDE la información que se pide para controlar las personas legales es insuficiente y que no hay un solo de estos países que aplique completamente las prácticas recomendadas por la propia OCDE<sup>23</sup>.

**Este tipo de acciones conjuntas también sería beneficioso para los intereses fiscales en los países desarrollados.** La evasión fiscal en esas economías también es significativa. Un estudio de la Unión Europea de 2013 estimó que la evasión y elusión fiscal por parte de las empresas europeas genera pérdidas de recaudación fiscal del orden de un trillón de Euros anuales. Eso excede el total que los países miembros gastan en salud y es cuatro veces más de lo que se gasta en educación en la UE<sup>24</sup>. La costo-efectividad de estas acciones se puede demostrar con un ejemplo de Alemania: en 2012 el país invirtió en la contratación de 13,300 auditores para controlar la evasión de empresas y generó una recaudación adicional de €19 billones. El retorno de esta inversión es sustancial: en promedio cada auditor generó €1.43 millones más en impuestos con un costo anual de €75,000 por auditor. Aun así, solamente se pudo auditar el 2.3% de las 8.5 millones de empresas en Alemania en 2012<sup>25</sup>.

**Los esfuerzos para combatir estos flujos a nivel regional deberían ser reconocidos en las agendas políticas globales, (como el G20 y el G8) y apoyados con financiamiento suficiente.** Los países de la OCDE y los miembros del G8 y G20 también tienen mucho camino por recorrer para controlar y evitar este tipo de acciones en sus propias economías. Un indicador del interés de reducir este tipo de actividades es el crecimiento de los acuerdos bilaterales de intercambio de información entre países de la OCDE y en desarrollo que desde el año 2000 crece a un ritmo promedio de 1,000 por año. Pero hay muchos mecanismos multilaterales y bilaterales de asistencia y de financiamiento que podrían ser activados y utilizados más enérgicamente para acelerar estos procesos y asegurar mayor apoyo en este tema para los países de la región.

**La oportunidad para mejorar existe y parece importante-pero la llave para activar todas estas acciones la tienen los propios países a través del diálogo, trabajo conjunto y coordinación eficaz. El Proyecto de Integración y Desarrollo ofrece un andamiaje maduro y consolidado y a la vez, pone a disposición de los países una gobernanza apropiada para que fluya ese diálogo, el trabajo conjunto y la coordinación que se requiere para combatir el flagelo de los recursos ilícitos como también para implementar esquemas innovadores para**

<sup>23</sup> Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, OECD Paris, 2014

<sup>24</sup> Report on the Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens , Committee on Economic and Monetary Affairs, 2013/2060(INI)

<sup>25</sup> Ver Ritter, I. "Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals", FES, 2015

**financiar un desarrollo social y económico mucho más incluyente y transparente.**

### **¿Hasta dónde es posible hacer una medición realista de los flujos ilícitos?**<sup>26</sup>

Los datos desarrollados para esta presentación tienen como fuente la base de datos que elabora el *Global Financial Integrity* (GFI), una organización sin fines de lucro de investigación y asesoramiento con sede en Washington DC. Desde 2006 el GFI lidera en la medición y seguimiento global de estos flujos, produce análisis y promueve medidas para mejorar la transparencia en el ámbito internacional. Para despejar las dudas que se suelen generar cuando se presentan estas estadísticas, es importante aclarar qué se mide, cómo se mide y las limitaciones que se conocen de este tipo de medición.

**(i) Qué se mide.** Se definen como flujos ilícitos a los fondos que transfronterizos que se obtienen, transfieren y/o utilizan ilegalmente. Las actividades que suelen demandar la circulación de flujos financieros no registrados se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- **Corrupción:** ganancias por sobornos recibidos o robos realizados por oficiales de gobierno
- **Criminal:** ganancias de operaciones ilegales como el tráfico de drogas o de personas, falsificación, contrabando y una cantidad de otras actividades
- **Comercial:** ganancias que provienen de transacciones de importación y exportación fraudulentas, conducidas para evadir el pago de impuestos como el IVA, los aranceles de importación, los impuestos a la renta y otras fuentes de ingresos de los gobiernos.

**(ii) Cómo se mide.** La facturación fraudulenta en el comercio internacional se mide analizando las discrepancias entre las estadísticas registradas en los países de origen y de destino (ajustando los valores FOB y CIF con estimados de los costos de fletes y seguro correspondientes). Para esto, el GFI usa como fuente principal los datos producidos por la Dirección de Estadísticas de Comercio (DOTS) del FMI. Las fugas de dinero en la balanza de pagos también conocidos como flujos de "hot money" se miden analizando los datos de errores y omisiones netas de las cuentas de balanza de pagos del FMI. Se usan otras fuentes adicionales: (i) los datos del Banco Mundial sobre deuda, para revisar el análisis de fugas de capital, (ii) datos de UN COMTRADE sobre comercio bilateral por

<sup>26</sup> Por más información: Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity, GFI 2014

grupos de materias primas; (iii) datos de transacciones de comercio del Departamento de Comercio de los EE. UU. (sistema armonizado) y (iv) datos de transacciones de comercio de la Unión Europea (sistema armonizado). La metodología con la que se realiza este trabajo se ha ido refinando continuamente desde 2006 y se introdujeron nuevas formas de agregar verificaciones y correcciones. Se realizan además estudios específicos, sectoriales o por *commodities* y estudios de caso por país (Myanmar, Ghana, Kenia, Mozambique, Tanzania, y Uganda), donde se comparan en profundidad los resultados de la medición con la realidad.

**(iii) Que limitaciones se conocen.** Por su naturaleza, este tipo de flujos suelen estar ocultos y por lo tanto su búsqueda tiene limitaciones. Es posible que hasta los tipos de flujos ilícitos que se pueden medir puedan ser difíciles de estimar con total precisión. De las limitaciones conocidas, se pueden resaltar las siguientes:

- **Fallas de origen en los datos de base.** Es muy posible que los datos puedan tener errores y fallas de origen, pero lo mismo se puede decir de casi todas las estadísticas globales que se usan. De todos modos, los datos de balanza de pagos y de comercio internacional que usa el GFI son la base sobre la cual se edifica todo el análisis financiero global. El FMI ha realizado verificaciones “*in situ*” de la calidad de los datos de comercio en 72 países en desarrollo con resultados de “*muy alta*” o “*alta*” calidad en todos los casos.
- **Lo que no se registra.** Hay varias formas de flujos ilícitos que no se pueden medir usando los datos económicos disponibles, como, por ejemplo, las transacciones en efectivo que no se controlan. Las discrepancias de facturación solo registran las transacciones que fueron refacturadas entre exportación e importación, pero no pueden registrar la manipulación de los precios de una misma factura que se hace en colusión entre la empresa que exporta y la que importa. Además, las estadísticas DOTS solo registran transacciones de bienes y omiten la facturación adulterada en servicios e intangibles (que seguramente es una vía muy atractiva para estos flujos) lo que representa el 25% del comercio mundial.

Los datos que se usaron para estimar el volumen de estos flujos son aproximados, pero sirven para dar una buena idea de la dimensión del problema que se quiere analizar. Si bien puede haber errores de medición, los datos presentados aquí no exageran la realidad, sino que se deben tomar como una estimación muy conservadora de lo que está pasando, por más que la realidad que describen los datos sea a veces difícil de aceptar.

Los datos que produce el GFI se usan en foros internacionales del G20, de la OCDE y del *Financial Action Task Force (FATF)* para reducir la opacidad en el sistema financiero mundial y son comúnmente citados en documentos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el Banco Africano para el Desarrollo y las Naciones Unidas. La necesidad de utilizar esta fuente internacional se debe a que los países no realizan su propio seguimiento y análisis de estos flujos usando las fuentes de información oficiales del país.

## Referencias bibliográficas y lectura recomendada

- European Parliament (2013) "Report on the Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens", Committee on Economic and Monetary Affairs, 2013/2060(INI)
- GAFILAT (2015) "Mutual Evaluation Report of the Republic of Costa Rica" GAFLAT 15 I PLEN 3, 2015
- GAFLAT (2017) "Technical Analysis of FATF Recommendations – Rerating of Costa Rica", GAFLAT, October 2017
- GFI (2017a) "Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014", Global Financial integrity
- GFI (2014) "Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity", Global Financial integrity
- GFI (2017b) "Transnational Crime and the Developing World. (2017). Transnational Crime and the Developing World", Global Financial integrity, March 2017
- Lanz, R. and Miroudot, S. "Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications" OCDE Trade Policy Papers, No. 114, (Paris: OCDE Publishing, 2011),
- OECD (2011) "Guidelines for Multinational Enterprises", 2011 Edition, OECD Publishing
- OECD (2014) "Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses", OECD Publishing, Paris 2014
- Pacolet, J et al "Illicit Financial Flows: Concepts and First Macro Estimates for Belgium and its 18 Preferred Partner Countries", Belgian Policy Research group on Financing for Development, July 2015
- Ritter, I. "Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals" Friedich Ebert Stiftung, 2015
- Spanjers J, Frede Foss H., and Global Financial Integrity, "Illicit Financial Flows and Development Indices: 2008–2012," Global Financial integrity, June 2015
- UNDP (2011), "illicit financial flows from the Least developed Countries: 1990-2008"  
UNDP Discussion Paper: May 2011, United Nations Development Programme NY

US Department of State "International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), VOL I: Drug and Chemical Control, VOL II: Money Laundering" US Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2018, 2017 y 2016  
World Bank (2016), "The world's top 100 economies: 31 countries; 69 corporations"  
(<https://blogs.worldbank.org/publicsphere>)



# **CUADERNOS MESOAMERICANOS**

---

**Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica**